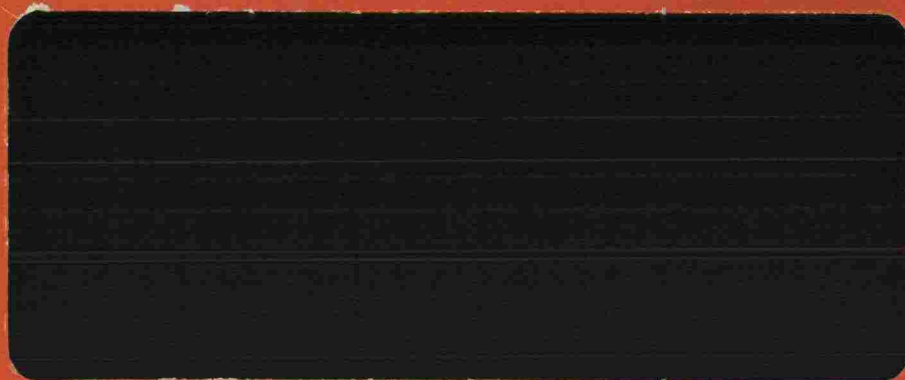


# TVH

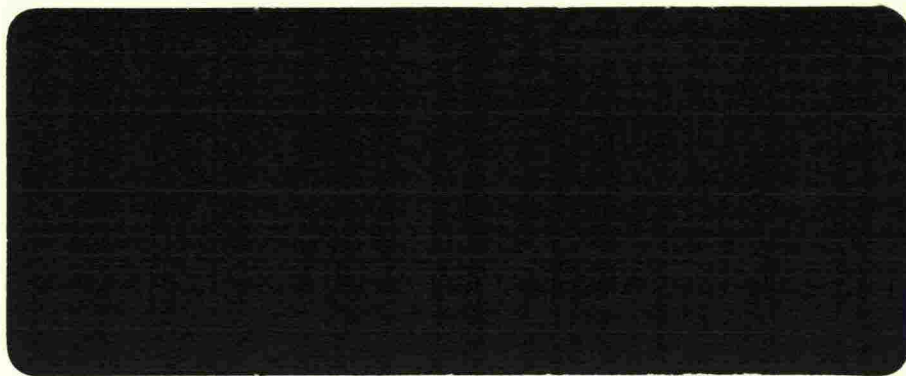
TIE - JA VESIRAKENNUSHALLITUS



TALOUSOSASTO - TUTKIMUSTOIMISTO

08

Tienrakentamisella



86 : 701 / 2



Liisa Tikkanen

TIENRAKENTAMISELLA TYÖLLISTÄMINEN

TIE- JA VESIRAKENNUSHALLITUS

Taloussosasto, tutkimustoimisto  
Helsinki 1979

TVH 713190

## ALKULAUSE

Oheinen tutkimusraportti on lyhennelmä tie- ja vesirakennus-hallituksessa konsulttityönä tehdystä tutkimuksesta, jossa on tarkasteltu, mitä vaikutuksia TVL:n toiminnansuunnitteluun ja toimintaan sekä tätä kautta tiestöön on aiheutunut siitä, että lainsäädännön avulla on tehty mahdolliseksi käyttää tienrakentamista työllistämiseen.

Haitoista huolimatta työllistämiskäytäntö voi olla perusteltua, jos työllistämishyödyt ovat korkeita. Selvityksessä tutkittiin tietöillä työllistämisen vaikuttavuutta suhdanne- ja kausityöttömyyden sekä alueellisen työttömyyden hoitamisessa.

Haittavaikutuksista tutkittiin työllistämisvelvoitteen vaikutusta mm. tiemäärärahojen alueellisen kohdentumisen vinoutumiseen valtakunnan tasolla ja alityöllisyysalueella TVL:n piirien sisällä sekä vaikutusta sovituista toimintalinjoista ja toimenpideohjelmista poikkeamiseen. Koska työllisyysrahoitus havaittiin rahoitusvinoutumien suurimmaksi taustatekijäksi, tutkittiin myös lisätyöohjelmien rakenteita ja ohjelmien hankkeita. Tutkimuksessa todetuista työllistämisvelvoitteen hyödyistä ja haitoista tiivistelmäksi laadittu kehikko on sijoitettu tämän raportin alkuun.

Tutkimuksen on talousosaston tutkimustoimistossa tehnyt tal. kand. Liisa Tikkanen. Asiantuntija-apua työhön ovat antaneet mm. DI Heikki Block taloustoimistosta ja DI Osmo Anttila tienrakennustoimistosta.



## TYÖLLISTÄMISVELVOITTEEN HYÖTYJEN JA HAITTOJEN KÄSILUKKO

## I Tiestön kautta koituneet hyödyt tai menetykset

## A1 Suunniteltua suurempi/pienempi tiepääomainvestointi alueelle, prosentteina

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
TVL	+29.6	+5.4	-11.4	-33.7	-9.3	-10.5
E-S	-1.8	-25.6	-24.6	-46.8	-23.7	-30
K-S	+44	+19.6	-3	-25.4	-7.4	-3.4
P-S	+100	+73.5	+4.9	-18.4	+17.7	+22

A2 Suunniteltuja suurempia tiepääomainvestointiosuuksia havaittiin suunnatun myös alityöllisyysalueiden piirien sisällä heikoimman työllisyyden alueille.

## B Suunniteltua suurempi/pienempi tiepääomainvestointi toimenpidelinjalle eli poikkeaminen tuottavista ja tärkeistä tieinvestointikohteista

## B1 Liikenneturvallisuuden parantamistoimenpidelinjasta poikkeaminen

Poikkeamat alustavista toimintasuunnitelmista, %

	1975	1976	1977	1978
Rakent.toimiala	-12	-4.3	+4.5	+20.5
LiTu-hankkeet yht.	-41	-14	-2	+19
Kevyen liik. väylät	-54	-16	-8	+14

B2 Kunnossapidosta luopuminen. Kunnossapitovarat ovat pysytelleet samalla tasolla huolimatta tienrakentamisen myötä syntyneestä lisätarpeesta. Päätti vuosia 1973 ja 1977 on kunnossapitovaroja vähennetty toimenpideohjelmassa suunniteltuun verrattuna.

B3 Työllistävempien hankkeiden ja ratkaisujen valitseminen tienpidollisesti tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden sijaan: poikkeamat rakentamisen toimialan sisällä.

Alityöllisyysalueiden rahoitusosuuksien siirtymät rakentamisen toimialan sisällä suunniteltuun nähden, prosenttia

	R		SP		RP		Kokonaismuutos
	toteutui	suunniteltu	toteutui	suunniteltu	toteutui	suunniteltu	
1973							
K-S	22	24	44	35	34	42	+44
1974							
TVL	34	43	34	29	32	28	+ 5.4
K-S	20	32	43	34	37	33	+20
P-S	18	16	34	36	48	49	+74
1975							
TVL	35	38	35	32	30	31	-11.4
K-S	20	25	46	39	34	36	- 3
P-S	20	14	31	35	49	51	+ 5
1976							
TVL	31	37	29	31	41	32	-33.7
K-S	18	25	26	36	56	39	-25
P-S	19	15	31	35	51	50	-18
1977							
TVL	27	30	29	34	44	36	- 9.3
K-S	14	12	37	47	49	42	- 8
P-S	17	18	24	25	59	57	+18
1978							
TVL	26	29	30	31	45	40	-10.5
K-S	14	11	34	39	53	50	- 3
P-S	19	16	16	25	65	59	+22

Etelä-Suomen suuralueen rakentamisen vähentäminen selittää valtaosan koko TVL:n rakentamisen vähentymisestä, mutta alueella on supistettu myös parantamistoimenpiteitä.



II TVL:n toimintaan kohdistuneet haitat eli tiemäärärahoituksen lisärasitteet

A Toiminnan sitoutuminen ja muuttuminen (velvoitteen takautuva vaikutus)

	1973	1974	1975	1976	1977
Lisätyöohjelmien uudet hankkeet	250	214.7	210	287	144
Tiemäärärahoista, %	18.5	20	21.6	32.5	18.6
1.vuoden rah.osuus, %	15	15.6	21	17	20
Ulkopuoliset ja kiirehdytetyt hankkeet	88	95	30	49	52

B Rakentamisen aikaiset haitat

B1 Hankkeiden rakentamisajan pidentyminen tai hankkeiden keskeyttäminen TVL:n selvitys pitkittymisen aiheuttamista lisäkustannuksista: 1)

Pidentymä, kk	Kust. lisäys, %, hankekoossa (tr = 215)		
	2.5 Mmk	5 Mmk	10 Mmk
6	14.7	12.1	9.9
12	30	24.3	15
18	45	36.4	22.5
24	-	48.4	27.5

B2 Rakentamisen talvipainotteisuus

TVL:n arvio talvipainotteisuuden, keskeytysten ja työvoiman heikomman tehokkuuden tuottamista lisärasitteista, % määrärahoista 2)

Työllisyysmäärärahoista 20 %

Tiemäärärahat 10 % (siitä osuudesta, mikä ylittää varojen kesäaikaisen käytön)

B Muut työn tuottavuuden laskua aiheuttavat tekijät

- suunnitelmaa ei ennätetä muuttaa talvirakentamiseen soveltuvaksi
- eri työvaiheiden osuus ei ole tasainen: resurssien epätasainen käyttö
- työvoiman liikkakäyttö

C Työnsuunnittelun, tuotesuunnittelun ja toiminnansuunnittelun vaikeutuminen tai vesittyminen eli lyhytjälkeen rahoituksen ja toiminnan arvaamattoman muutoksen tuomat haitat suunnitteluun

- suunnitteluvalmius on heikko tuotesuunnitteluohjelmassa ei pysytä)
- valmiita suunnitelmia vanhenee
- toiminnansuunnittelun hukkasuunnittelu: lisätyöohjelmakierrokset, TB-järjestelmän osittainen epäonnistuminen, keskipitkän aikavälin ja vuositason suunnitelmien yhteenkytkentä ei onnistu (erit. piiritasolla)

III Työllistämisvelvoitteen piilevät haitat ja erityisesti työllisyysrahoitusjärjestelmän olemassaolon mahdollistamat haitat

- ulkopuolisilla on mahdollisuus puuttua TVL:n toimintaan
- voidaan ottaa toteutettavaksi erittäin kiireettömiä (ulkop. TPO:n) tai tuonnemaksi lykättyjä hankkeita
- osalla tie- ja vesirakennuspiireistä on mahdollisuus maksimoida piirinsä rahoitus: hankkeita voidaan laajentaa helposti, voidaan käynnistää hanke epärealistisen alhaisella kustannusarviolla, voidaan valita liikeenteellisesti ajatellen tarpeettoman "raskas" ratkaisu ja aiheuttaa pääoman tehon käyttöä
- suhdanteiden tasaus ei onnistu, sillä työllisyysrahoitus voi estää toiminnan supistumista talousnousun alussa
- työllisyysrahoitus on voinut hidastaa alityöllisyysalueiden rakennemuutosta, sillä viemällä normaaliaikoinakin alityöllisyysalueille rakennushankkeita saattaa alan työvoima (ja konekapasiteetti) pysyä liian korkeana.

1 TVH/Rakennusosaston laskelma

2 POKLA



## IV Välittömät työllistämishyödyt

## A Suhdannetyöttömyyden tasaaminen

- voidaan tasata vain alalla jo olevien työttömyysvaihteluita, sillä yleiseen työttömyyteen ei aputyövoiman määrillä ole vaikutusta kuin aivan paikallisella tasolla

## B Alueellisten työttömyyserojen tasaaminen ja kehitysalueiden rakennetyöttömyyden lieventäminen

- ei pystytä vaikuttamaan yleisen työttömyyden tasoeroihin. Tie- ja vesirakennuspiirin sisällä voidaan tasata alueellisia työllisyyseroja suhdannetyöttömyydessä, mutta ei jatkuvasti. Alueellisen työttömyyden hoitaminen jatkuvasti tienrakennustöillä johtaa väistämättä tiestön vinoutumiin. Työpaikat eivät ole pysyviä
- kehitysalueiden rakennetyöttömyyttä voidaan lieventää tietöillä enää vähän, sillä aputyövoiman tarve on vähäinen

## C Kausityöttömyyden tasaaminen. Työvoimavahvuus vaihteli, 1000 henkeä

	1960	1965	1967	1975	1977
Kokonaisvahvuus	14-36	10-26,5	9,5-23	6-8	4,3-6,5
Työv.vir. om.					
osoitt. %	0-73	1-81	49-69	34-39	34-38

## V Välilliset työllistämishyödyt

- tehdyn tienpidon panostutkimuksen mukaan tienrakentamisen välillinen työnpanoksen käyttö lopputuotoksesta on 28 prosenttia (välitön 37 %).<sup>1)</sup> Työllistävyys riippuu kuitenkin voimakkaasti hankevalikoimasta ja valitusta tuotantotekniikasta.

## VI Tiehankkeen alueelle tuomat muut kuin työllistämishyödyt

## A Tiestön kautta tulevat alueelliset hyödyt (kohta I A)

- kuljetusolojen paraneminen ja sen kautta luonnonvarojen paremmat käyttönottomahdollisuudet
- elinkeinojen ja tuotantotoiminnan tehokkuuden tukeminen ja tuotannon tulosten tasainen alueellinen jakautuminen alentamalla ajo- ja ajoneuvokustannuksia sekä tienkäyttäjryhmien ajoturvallisuuden parantaminen

## B Tievarojen muut alueelliset hyödyt (välittömät)

- tehdyn tutkimuksen mukaan pohjoisimmissa tie- ja vesirakennuspiireissä yli 80 prosenttia tienrakentamisen panoksista oli hankittu oman piirin alueelta, vähiten tievaroista jäi omaan piiriin Uudenmaan ja Keski-Pohjanmaan piireissä, 70 prosenttia. Pohjois-Suomen suuralueella luku oli 86 %<sup>2)</sup> Keski-Suomen suuralueella osuus vaihteli 78-83 prosentin välillä.

1 Tienpidon panostutkimus, s 30

2 Tienpidon alueelliset vaikutukset, s 38-47



# TIENRAKENTAMISELLA TYÖLLISTÄMINEN

	Alkulause	i
	Työllistämisvelvoitteen hyötyjen ja haittojen kehikko	ii
1.	TYÖLLISTÄMISVELVOITE TIENPIDOSSA	1
	1.1 Työlinjan soveltaminen	1
	1.2 Työllistämisvelvoitteen vaikutukset ja tutkimustehtävän raja	2
2.	SUHDANNETYÖTTÖMYYDEN HOITO TIENRAKENNUSTÖILLÄ	8
	2.1 Työllisyyskehitys ja TVL:n työntekijämäärät	8
	2.2 TVL:n määrärahakehityksen vertailu työllisyystilanteen vaihteluihin	12
	2.3 TVL:n piirien rahoituskehityksen vertailu alueen työllisyystilanteen vaihteluihin	16
3.	KAUSITYÖTTÖMYYDEN HOITO TIENRAKENNUSTÖILLÄ	21
4.	TIE- JA VESIRAKENNUSLAITOS MAA- JA VESIRAKENNUSALAN TYÖLLISTÄJÄNÄ	24
	4.1 TVL:n mahdollisuus ja tie- ja vesirakennuspiirien mahdollisuudet hoitaa alansa ja alueensa työllisyyttä	24
	4.2 Tienrakentamisella työllistämisen ongelmia	30
5.	TYÖLLISTÄMISVELVOITTEEN AIHEUTTAMAT POIKKEAMAT TIE- JA VESIRAKENNUSLAITOKSEN SUUNNITELTUUN RAHOITUKSEN KOHDENTUMISEEN	31
	5.1 Kokonaispoikkeama	31
	5.2 Tie- ja vesirakennuspiirien sisäiset rahoituspoikkeamat	41
	5.3 Liikenneturvallisuuden parantamistoimenpiteiden sekä kunnossapitotoimialan suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot vuosina 1973-1978	46
	5.4 Toimintasuunnitelmissa ilmaistuista toimenpidelinjoista poikkeaminen rakentamisen toimialan sisällä	49
6.	LISÄTYÖOHJELMIEN ANALYYSI	51
	6.1 Lisätyöohjelmien toimintaa muuttava ja toimintaa sitova vaikutus	51
	6.2 Työllisyysvaroin aloitettujen hankkeiden ominaisuuksien vertailu budjettivaro	56
	aloitettuihin hankkeisiin	



7.	TUTKIMUSTULOKSISTA JOHDETTUJA SUOSITUKSIA	60
	Liitteet	

KUVIOT:

1	Tienpidon prosessi ja työllistämismenettelyn mukaantulo ja vaikutustasot.	4
2	1-vuotinen toiminnansuunnitteluprosessi ja työn suunnittelun liittyminen prosessiin sekä työllistämismenettelyn mukaantulo.	7
3	Työttömyyden ja TVL:n rakentamisen työvoiman kehitys sekä työlinjalaiset vuosina 1960-1977.	9
4	Maa- ja vesirakennusalan suhteellinen työttömyys vuosina 1962-1977 (mol. sukup.).	11
5	Tienrakentamisen kokonaisrahoitus ja työllisyysrahoituksen osuus vuosina 1960-1977.	13
6	Tie- ja vesirakennuspiirien työ- ja työmäärärahaosuudet vuosina 1960-1965 (tr = 230).	14
7a-7m	Tien rakentamisen piireittaiset määrärahakehitykset	17-18
8	Työttömyysasteet lääneittäin ja koko maassa vuosina 1971-1976.	ja 20 19
9	Kajaanin ja Oulun työvoimapiirien työttömyyskehitys vuosina 1970-1977.	19
10	Keski-Pohjanmaan tie- ja vesirakennuspiirin työttömyyden kehittyminen vuosina 1971-1975.	20
11	Toimenpideohjelmien ja alustavien toimintasuunnitelmien kustannukset sekä toteutuneet kustannukset vuosina 1973-1978 (tr = 214).	33
12	Suunnitellut ja toteutuneet kustannukset, Etelä-Suomi	34
13	Suunnitellut ja toteutuneet kokonaiskustannukset, Keski-Suomi.	36
14	Suunnitellut ja toteutuneet kokonaiskustannukset, Pohjois-Suomi.	37



TAULUKOT:

1	Eri suuralueiden määrärahat vuosina 1960-1965(tr=230)	14
2	Työttömyyskauden 1967-79 TVL:n rahoituksen ja työttömyyskehityksen vastaavuus eri suuralueilla.	15
3	Tienrakentamisen työvoiman kausivaihtelut, erityisesti työvoimaviranomaisten osoittamien työntekijöiden osuuksien vaihtelut.	22
4	Tienrakentamisen ja kunnossapidon työntekijäryhmät vuonna 1977.	26
5a-5c	Tie- ja vesirakennuspiirien maa- ja vesirakennusalan työllisten määrien ja yleisen työttömyyden sekä tienrakentamisen työvoimavahvuuksien ja työvoimaviranomaisten tietöihin osoittamien määrien kehityskulut vuosina 1971-1977.	27-29
6	Toimenpideohjelmissa ja alustavissa toimintasuunnitelmissa suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot tie- ja vesirakennuspiireissä vuosina 1973-1978, tr-tasossa 214. Etelä-Suomi.	35
7	Toimenpideohjelmissa ja alustavissa toimintasuunnitelmissa suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot tie- ja vesirakennuspiireissä vuosina 1973-1978, tr-tasossa 124. Keski-Suomi.	37
8	Toimenpideohjelmissa ja alustavissa toimintasuunnitelmissa suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot tie- ja vesirakennuspiireissä vuosina 1973-1978, tr-tasossa 214. Pohjois-Suomi.	39
9	Keski-Suomen tie- ja vesirakennuspiirin sisäiset rahoituspoikkeamat suunnitellusta.	42
10	Vaasan tie- ja vesirakennuspiirin sisäiset rahoituspoikkeamat suunnitellusta.	43
11	Oulun tie- ja vesirakennuspiirin sisäiset rahoituspoikkeamat suunnitellusta.	45
12	Tie- ja vesirakennuslaitoksen kevyen liikenteen väylien rakentamiseen ja kaikkien liikenneturvallisuushankkeiden toteuttamiseen suunnittelemat kustannukset sekä toteutuneet kustannukset vuosina 1975-1978, tr-taso 214.	47
13	Kunnossapidon toimialan toimenpideohjelmassa suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot vuosina 1973-1978, tr-tasossa 214.	49
14	Lisätyöohjelmat vuosina 1973-1977, uudet hankkeet, tr-taso 230.	52



LIITTEET:

- 1 Taulukko 1. Tienrakentamisen määrärahat 60- ja 70-luvulla.
- 2 Taulukko 2. Toimenpideohjelmissa ja alustavissa toimintasuunnitelmissa suunnitellut sekä toteutuneet kustannukset TVL:ssa vuosina 1973-1978.
- 3 Kuvio 1. Oulun, Vaasan ja Keski-Suomen tie- ja vesirakennuspiirien työttömyysalueet
- 4 Taulukko 3. Toimenpideryhmien väliset rahoituksen siirtymät eri suuralueilla vuosina 1973-1978.
- 5 Taulukko 4 Lisätyöohjelmien laajuudet ja ohjelmien sitova vaikutus, suuralueittainen tarkastelu vuosina 1973-1977.
- 6 Taulukko 5 Tulo- ja menoarviorahoituksella aloitettujen, vuonna 1977 päättyneiden hankkeiden kustannusarvioiden muutokset.  
Taulukko 6 Työllisyysrahoituksella aloitettujen, vuonna 1977 päättyneiden hankkeiden kustannusarvioiden muutokset.



# 1. TYÖLLISTÄMISVELVOITE TIENPIDOSSA

## 1.1 Työlinjan soveltaminen

Työvoimapolitiikan työlinja eli julkisen sektorin rakennustöillä työllistäminen oli 50-60 luvuilla selkeää: työllisyystyömaita olivat valtion tai kuntien työllisyysvaroin rahoitetut työmaat, joihin työvoimaviranomaiset osoittivat työntekijät työttömyyskortista. Nykyisin työvirastojen työmaat ovat normaaleja hankkeita, jotka rahoitetaan varsinaisin työmäärärahoihin ja/tai työllisyysmäärärahoihin. Työvoimatoimistojen kautta tulevaa työvoimaa ei voi myöskään pitää enää työlinjana, sillä periaatteessa ei työntekijöitä työllisty yhtään enempää; kyse on vain hankintatavasta.

Nykyisen työlinjan soveltamistapoja työviraston rakentamisessa ovat:

- 1 Rakentamisen ajoituksen säätely; ajoitetaan rakennushankkeet suhdanne- ja kausityöttömyyttä tasaavasti,
- 2 Työvoiman käytön säätely; työllisyyslain mukaan
  - työvoima kesä kautena 1.5. - 31.10 ei saa ylittää edellisen talvikauden työvoimamääriä keskimäärin
  - työvoima työmaille tulee ottaa työvoimaviranomaisten määrämällä tavalla
- 3 Työllisyysrahoitusjärjestelmän käyttö; 70-luvulla on työllisyysmäärärahojen käyttöperusteiksi määritelty (tulo- ja menoarvioehdotuksissa)
  - lievittää kehitysalueiden rakenteellista työttömyyttä
  - tasoittaa työttömyyden alueellisia eroja
  - hoitaa vaikeutuvaa kausityöttömyyttä
  - lievittää suhdannetyöttömyyttä.

Rahoituksella on ollut voimakas alueellinen painotus.

Työllistämisvelvoitteella tarkoitetaan sitä, että lainsäädännön avulla on kunnille, kuntainliitoille ja valtion rakentaja/rakennuttajavirastoille määrätty velvoite kohdentaa investointiluo-  
toiset työnsä kausi- ja suhdannetyöttömyyttä tasaavasti sekä ot-



taa työvoimaa työvoimatoimistojen kautta ja pitää työvoiman määrä kesä kautena enintään talvikauden tasolla. Työvirastojen töitä käytetään työllistämiseen: niillä on työllistämismääräys. Työllisyysvaikutusten vahvistamiseksi ja ohjaamiseksi työvoimaviranomaisilla on valtuus vaikuttaa osaan työviraston rahoituksesta.

TVL:ssa on tehty viisivuotistoimintasuunnitelmia 1966-1967 lähtien. Niiden laatiminen perustuu toisaalta asetukseen tulo- ja menoarvioista (775/1972) toisaalta työllisyysasetukseen (948/1971). Budjettiasetus edellyttää ministeriöitä ja niiden alaisia virastoja, laitoksia ja liikeyrityksiä laatimaan valtiovarainministeriön ohjeiden mukaan toiminta- ja taloussuunnitelmia, jotta saataisiin perusteita tulo- ja menoarvioesitykseen ja sen yhteydessä esitettävään keskipitkän aikavälin valtiontalouden suunnitelmaan. Työllisyysasetuksen edellyttämä työmäärärahojen toimeenpantavien töiden viisivuotissuunnitelma on toimenpideohjelma. TVL:n kannalta toimenpideohjelman tekemisen tarkoitus on ensi sijassa hankkeiden ja niiden suunnittelu- ja rakennusvaiheiden yhteensovittaminen.

Ensimmäinen vuosityöohjelma hyväksyttiin vuonna 1967. Ohjelman laajuutta voidaan vaihdella suhdannetilanteiden mukaan, työvoimamäärien ajoittamisella taas tasataan kausityöttömyyttä. Käytännössä on työllisyystyöohjelmasta tullut alkutalven työttömyyden hoitokeino, vaikka ohjelman rahoitukselle asetetut käyttötarkoitukset eivät aina näin edellytäkään.

Vuodesta 1976 työllisyystyöohjelman määrärahat on momentoitu työvirastojen momenteille ja varoilla on piireittäinen jako, mutta ei hankekohtaista käyttösuunnitelmaa. Osa työllisyysrahoituksesta saadaan lisätyöohjelmissa. Valtioneuvosto hyväksyy lisätyöohjelmat raha-asiainvalidiokunnan käsittelyn jälkeen. Eduskunta ei vaikuta välittömästi lisätyöohjelmien varojen käyttöön.

1.2 Työllistämismääräyksen vaikutukset ja tutkimustehtävän rajaaminen  
Tutkimuksessa jaettiin määräyksen vaikutukset kahteen pääryhmään:

- 1 Toiminnansuunnitteluvaiheen aikana toiminnansuunnittelutyöhön kohdistuvat ongelmat ja haitat ja toteutusvaiheen aikana rakennustyöhön kohdistuvat ongelmat ja haitat eli tielaitokseen kohdistuvat määräyksen tuomat haitat.



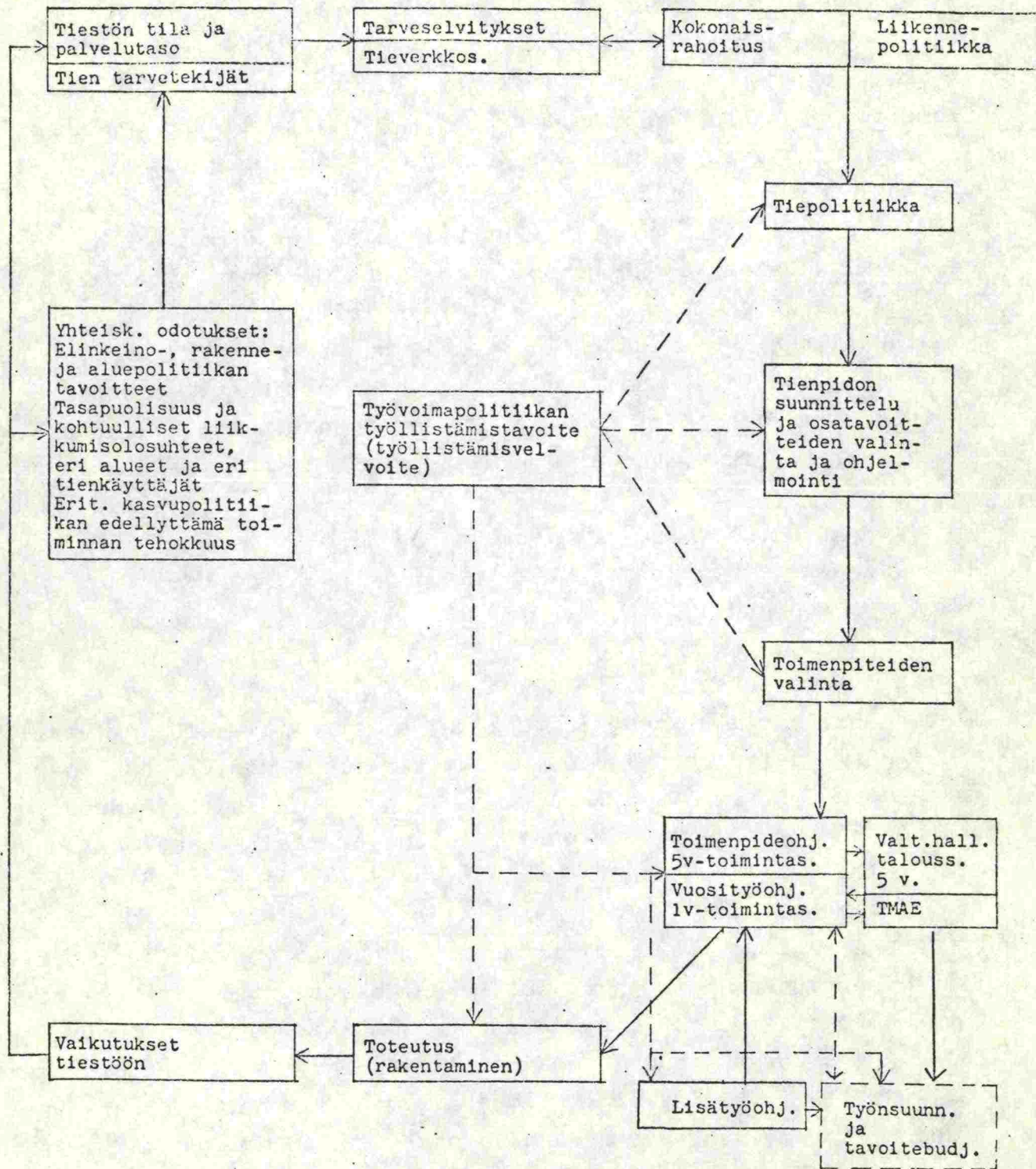
Työllisyysrahoituksen työllisyyspoliittinen tarkoitus on ilmaistu, tosin epätarkasti, mutta rahoituksen asemaa työviraston toiminnan rahoituksessa ei ole määritelty. Työllisyysmäärärahat ovat osa tiemäärärahoja, sillä osa toiminnasta suunnitellaan toteutettavaksi näillä varoilla eikä varojen osuutta yleensä erotella tienpidon saamasta rahoitusosuudesta. Työllistämishyötyjen ohella odotetaan saatavan tietuotosta. Työllistämisvelvoite ja erityisesti työllisyysrahoitusjärjestelmä voivat aiheuttaa TVL:n toimintaan erilaisia haittavaikutuksia niin, että osa rahoituksesta kuluu haittojen kompensointiin. Tutkimuksessa pyrittiin etsimään ja nimeämään velvoitteen TVL:n toimintaan tuomia liike-taloudellisten kustannusten luonteisia haittavaikutuksia; mitä ne ovat, missä vaiheessa ja missä muodossa ne tulevat tienpidon prosessiin mukaan ja miten ne vaikuttavat toimintaan. Vaikutuksia ei mitata eikä tutkita tarkemmin.

- 2 Tienpidon tuotteeseen, tiestöön, ja tiestön kautta tienkäyt-täjiin kohdistuvat vaikutukset eli kokonaistaloudelliset (kansantaloudelliset) haittavaikutukset.

Kehitettyä lakisääteistä toiminnansuunnittelujärjestelmää ja toimintasuunnitelmia käytettiin tutkimuksessa voimakkaasti hyväksi. Työllistämisvelvoite tulee eri muodoissa tienpidon prosessiin mukaan sen eri vaiheissa (ks. kuviot 1 ja 2). Koska toimenpideohjelmassa tulisi olla liikenteellisten perustelujen määräävimpiä, valittiin se edustamaan toimintaa, jossa ei ole työllistämisvelvoitetta mukana. Toimenpideohjelmakaan ei ole velvoittees-ta täysin vapaa, sillä velvoitteella on takautuva vaikutus: työllistämisen vuoksi / työllisyysmäärärahoihin aloitetut hankkeet sitovat toimintaa. Uudet työllistämisvaatimukset ohjelman toteutusvaiheessa sitovat lisää, ja näin velvoitteen vaikutukset ovat jatkuvia. TPO:n laatimisvaiheessa määräytyvät alueittainen hankevalikoima ja rahoitustarve sekä aloitettavien hankkeiden määrä ja sijainti. Työllistäminen on voinut rajoittaa toimenpidelinjojen valintaa, koska rakentaminen työllistää sekä toimialana että toimenpideryhmänä enemmän. Työllistämisen vuoksi ei ole voitu tai haluttu vähentää rakentamista ainakaan nopeasti.

Väitettiin, että työllistämisvelvoite aiheuttaa tiestön kautta kokonaistaloudellisina haittoina ilmeneviä vaikutuksia, koska vel-





Kuvio 1. Tienpidon prosessi ja työllistämisvelvoitteen mukaantulo ja vaikutustasot.



voite vinouttaa varojen käyttöä seuraavilla tavoilla:

- Koska tienrakennustöitä käytetään työllistämiseen ja koska ne työttömät henkilöt, joita työvoimaviranomaiset osoittavat näihin töihin tai joita halutaan työllistää, ovat maantieteellisesti eri alueilla kuin liikenne ja sen asettama tientarve/tienpidon tarve, on vaara, että työllistämisvelvoite vinouttaa/on vinouttanut tienrakentamiseen osoitettujen varojen alueellista kohdentumista.

Väitteen paikkansapitävyyttä tutkittiin kokonaispoikkeama-analyysissä: tutkittiin suunnitellun ja todella toteutuneen rahoituksen eroja eri alueilla.

- Suuralueittaisten ja piirien välisten rahoituspoikkeamien lisäksi tutkittiin, onko alityöllisyysalueiden piirien sisällä varat kohdentuneet piirin vaikeille työttömyysalueille, sillä tie- ja työvoimaviranomaisten neuvottelut työllisyysvarojen käyttämisestä voivat johtaa hankkeiden toteuttamisjärjestyksen muuttumiseen.
- Tienrakennustöiden työllistävä vaikutus kohdistuu talvikauteen, ja ne työllistävät ulkopuolista työvoimaa enemmän kuin kesäpaineotteiset liikenneturvallisuushankkeet, joita taas tiepolitiikka painottaa, tai tiestön valmistumisen myötä lisääntyneet kunnossapitotehtävät. Näiden seikkojen takia tievaroja on voinut kohdistua ohjelman toteutusvaiheessa rakentamiseen suunniteltua enemmän. Toimenpiteiden valintavaiheessa velvoitteen tuomat ongelmat kohdistuvat rakentamisen toimialaan: uuden kapasiteetin rakentaminen ja suuntauksen parantaminen työllistävät paremmin kuin yleensä keveämpi rakenteen parantaminen. Työllisyysrahoitus suunnataan rakentamiseen tai suuntauksen parantamishankkeisiin, voidaan valita liikenteeseen nähden tarpeettoman raskas tekninen ratkaisu tai toimintasuunnitelman toteutusvaiheessa luovutaan suunnitelluista keveistä hankkeista ja ratkaisuista ja valitaan sijaan tekniseltä toteutukselta raskaampi hanke.

Tutkittiin, onko liikenneturvallisuushankkeita vähennetty tai vähennetty enemmän kuin rakentamista. Tutkittiin myös lisätyöohjelmien hankerakennetta. Selvitettiin, onko Etelä-Suomen suuralueella jouduttu vähentämään suunniteltua kapasiteetin lisäämistä ja onko



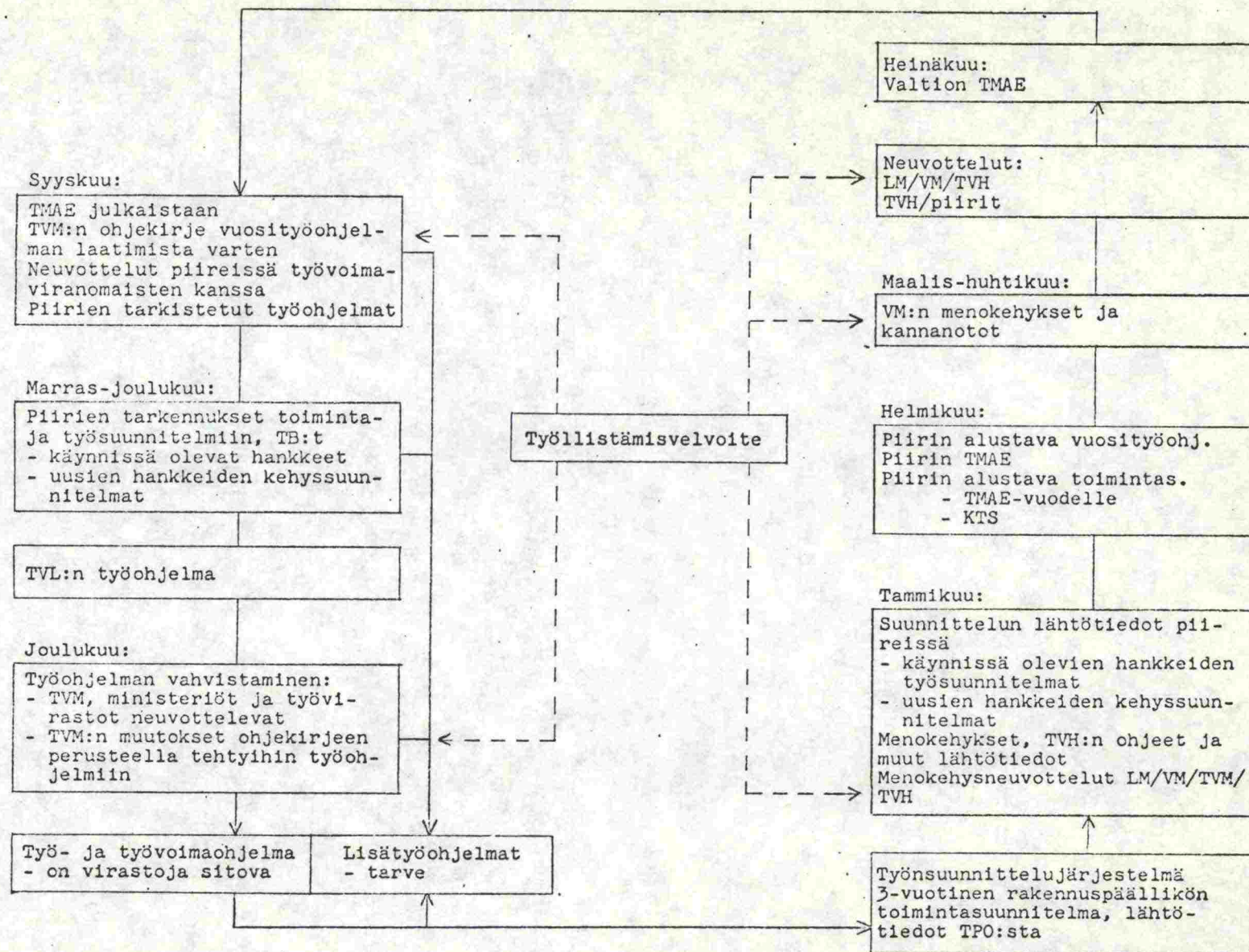
alityöllisyysalueilla rakentamisen ja suuntauksen parantamisen toimenpideryhmien hankkeita painotettu rakenteen parantamisen hankkeisiin nähden.

Kun tutkittiin työllistämisvelvoitteen mukaantuloa ja vaikutuksia vuotuissuunnittelutasolla, voitiin esittää väite, että velvoite on johtanut eri syiden vuoksi lisätyöohjelmatarpeeseen. Lisätyöohjelmien tutkiminen selittää kokonaispoikkeaman syntyä ja sen ohella antaa tietoa myös toimenpidelinjoista poikkeamisen ja piirin sisäisten rahoitusvinoutumien synnystä. Lisätyöohjelmista tutkittiin vuosittaiset laajuudet alueittain, kiirehdittyjen hankkeiden ja ulkopuolelta voimassaolevan toimenpideohjelman otettujen hankkeiden määrät, ohjelmien hankerakenne sekä hankkeiden ensimmäisen vuoden rahoitusosuuden korkeus (mukana vain uudet hankkeet).

Kuvio 2 osoittaa velvoitteen mukaantulon tasot 1-vuotissuunnittelun prosessiin ja ne vaiheet, joissa väitetään lisätyöohjelmatarpeen syntyvän. Löydettyjä lisätyöohjelmatarpeen aiheuttajia

- 1 Työvoimaministeriön ohjekirje vuosityöohjelman laatimista varten on kaikille työvirastoille samanlainen työviraston reaalirahoituksen kehittymisestä riippumatta. Jos rahoitus on laskeva ja viraston edellytetään työllistävän yhtä paljon kuin aiemminkin, johtaa ohje lisätyöohjelmatarpeeseen. Jos työllisyysrahoitusta ei saada, on siirrettävä kesäkauden rahoitusta talveksi; kesätöistä, esimerkiksi liikenneturvallisuushankkeista, on luovuttava.
- 2 Työllisyysohjelman ja lisätyöohjelmien laatimisen aikana käydyissä neuvotteluissa työvoimaviranomaiset voivat muuttaa työllisyysrahoituksen käyttösuunnitelmia. Hankkeita voidaan ottaa toimenpideohjelman ulkopuolelta. Tämä johtaa piirin sisäisen ja toimenpidelinjojen välisen rahoituspoikkeaman syntymiseen.
- 3 Vuoden lopulla vuosityöohjelman vahvistusvaiheessa TVM voi vaikuttaa lopulliseen ohjelman koostumiseen tai määrärahojen käytön kausipainotukseen.





Kuvio 2. 1-vuotinen toiminnansuunnitteluprosessi ja työnsuunnittelun liittyminen prosessiin sekä työllistämisvelvoitteen mukaantulo.



- 4 Toiminnan suunnitelmallisuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi kehitellyn tavoitebudjetointijärjestelmän ja työllistämisvelvoitteen välillä on ristiriita: tavoitebudjetin tarkat työvoimatiedot eivät ennätä vuosityöohjelmaan vaan työvoimamäärät arvioidaan ohjelmaan ennustetun mies-työkuukauden hinnan avulla. Tiedot voivat poiketa paljonkin. Toiset piirit katsovat, että valtioneuvoston vahvistama työohjelma on sitova; sen työvoimamäärät täytetään. Tavoitebudjetti on työn kulun ja koneiden käytön ajoittamista. Toiset piirit katsovat voivansa pyrkiä vain työvoiman kesä/talvitasapainoon.

Jos tavoitebudjetin työvoimamäärissä pysyminen katsotaan tärkeäksi, on työntekijämäärien huomattava ylittäminen eräänlaista lisäkustannusta.

Tielaitokseen kohdistuvia velvoitteen tuomia haittoja, jotka ovat liiketaloudellisten kustannusten luonteisia rahoituksen lisärasitteita, on poimittu hyötyjen ja kustannusten koonti-kehikkoon. Työllisyysvelvoitteen piilevät haitat ja erityisesti työllisyysrahoitusjärjestelmän olemassaolon mahdollistamat haitat on myös mainittu kehikossa.

## 2 SUHDANNETYÖTTÖMYYDEN HOITO TIENRAKENNUSTÖILLÄ

### 2.1 Työllisyyskehitys ja TVL:n työntekijämäärät

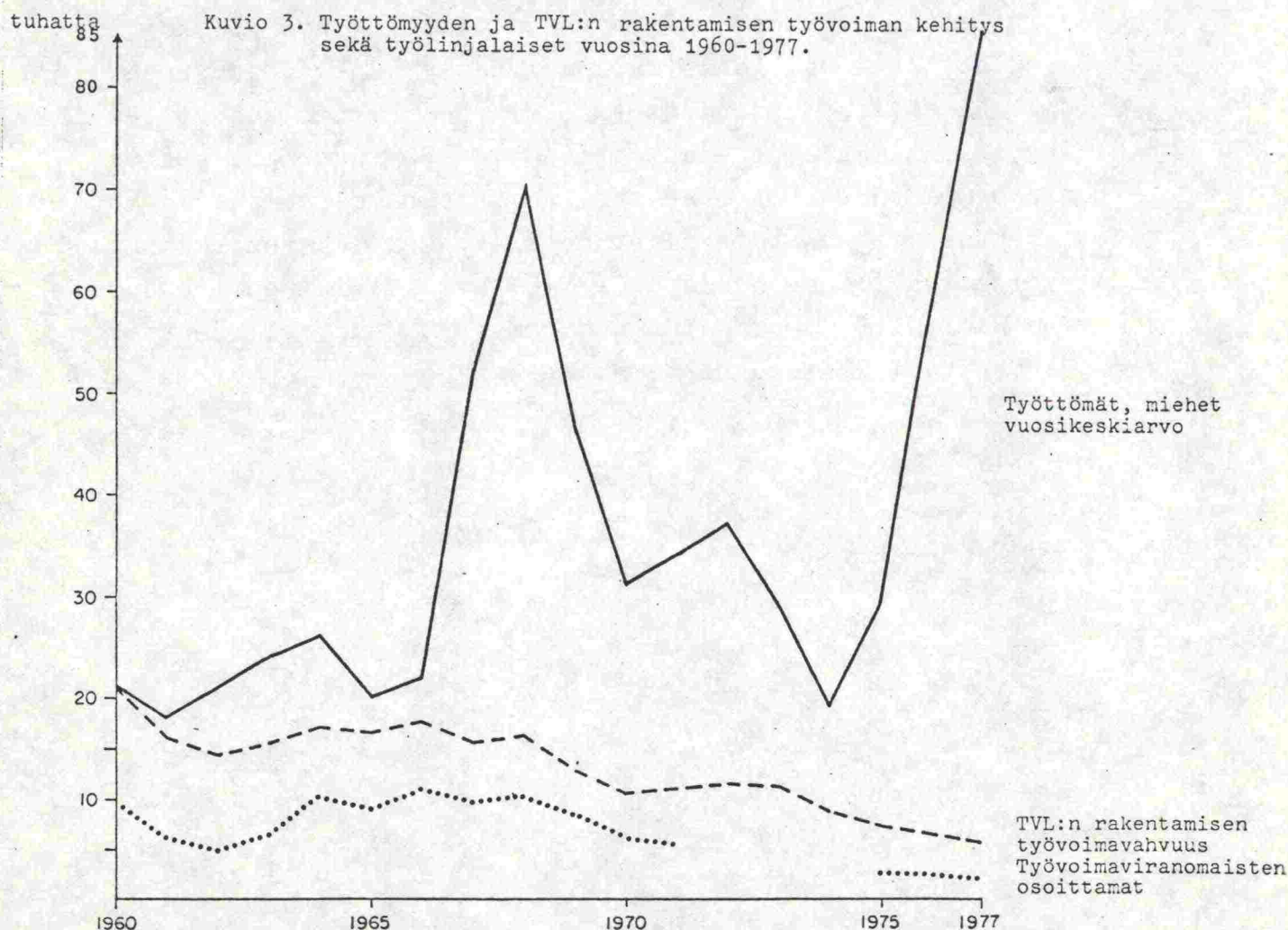
Koska töiden ajoittamisella ja vuosityöohjelman laajuudella on pyritty tasaamaan suhdannetyöttömyyttä, tutkittiin koko maan tasolla sekä alueittain, onko rakentamisen toimialan työt ajoitettu suhdannetyöttömyyttä tasaavasti. Rahoitusvaihtelujen lisäksi tutkittiin työvoimamäärien kehittymistä, koska saatiin samalla tietoa tienrakennustöiden vaikuttavuudesta suhdannetyöttömyyden tasaamisessa.

Alueellisten työttömyyserojen tasaaminen on ollut työllisyysrahoituksen tavoite, mutta tavoite on epätasällinen: ei ilmaista, tarkoitetaanko alueiden välisten työttömyyserojen tasaamistavoitteessa suhteellista vai absoluuttista työttömyyttä, yleistä vai miesten yleistä työttömyyttä vai maa- ja vesirakennusalan työttömyyttä,



otetaanko huomioon vain välitön työllistämishyöty vai kaikki työllisyysvaikutukset/hyötyvaikutukset, joita varojen alueelle saaminen tuottaa. Tutkittiin piireittäin TVL:n tarjoamia työtilaisuuksia alueen maa- ja vesirakennusalan työvoimamääriä ja yleisen työttömyyden lukuja vasten: onko mahdollista tasata tienrakennustöillä alueellisia työttömyyseroja. Selvitettiin kausityöttömyyden tasaamismahdollisuuksien kehittymistä tieverkoston rakentamisen myötä.

Kuvio 3 osoittaa, että työvoimamäärät ovat 60-luvulla seurailleet hyvin työllisyystilanteiden kehittymistä ja että työlinjalla on säädelty työvoimamääriä. Vuosikymmenen lopun suurtyöttömyyteen asti työvoimamäärien vaihtelulla on voitu vaikuttaa työttömyyteen. Työt sopivat metsä- ja rakennusalan työttömien työllistämiseen ja siirtotyömaiden käyttäminen helpotti alueellisen työttömyyden hoitamista. Työttömien määrän kasvaminen ja ammattirakenteen muuttuminen ovat vieneet mahdollisuudet hoitaa yleistä miestyöttömyyttä toisaalta yhä koneellistuvalla ja hankevalikoimaltaan muuttuvalla tienrakentamisella.

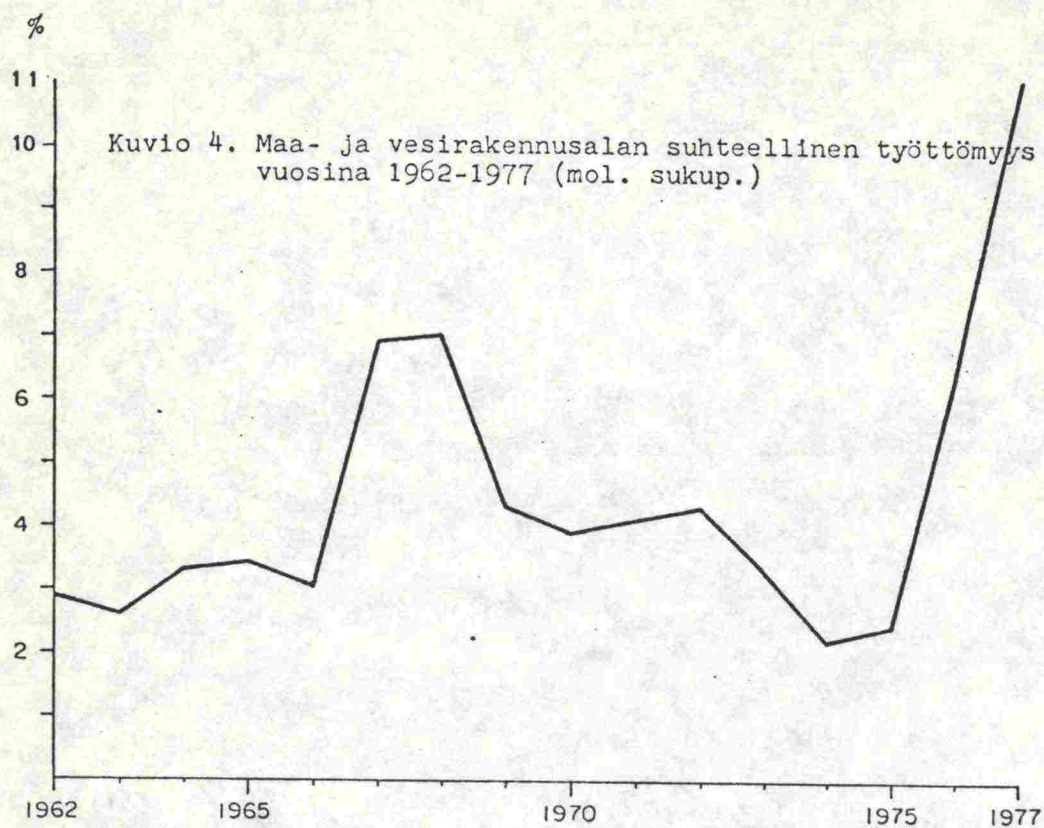




Pitkällä aikavälillä laitoksen työllisyyden hoitomahdollisuudet riippuvat tieverkon valmistusmisvaiheesta ja tienrakennustekniikasta, mutta lyhyellä aikavälillä mahdollisuudet kytkeytyvät reaalityömarkkinoihin. Talousnousun vuosina reaalityömarkkinat las-ki, mutta nimellistömarkkinoista nostettiin. Laitos kilpaili panok-sista. Nousun aikainen työvoimamäärien lasku johtuu reaalityömarkkinojen laskusta, jonka aiheutti tienrakennuskustannusten kohoaminen. Toiminta ei ollut suunniteltua.

Maa- ja vesirakennusalan suhteellisen työttömyyden (kuvio 4) vuoden 1967-1968 huipusta selittyy osa työllisyyspolitiikan muutoksella: Koska valtiontalouden ei katsottu kestävän enää työlinjalla työllistämisen lisäämistä nopeasti heikkenevässä työllisyystilanteessa, laajennettiin työttömyyskorvaukseen oikeutettujen määrää. Työttömät tulivat taas pääosin maa- ja metsätalouden sekä rakentamisen sektoreilta. Maa- ja vesirakennusalan työllisyystilanne noudattelee 70-luvulla yleisen miestyöttömyyden kehitystä, mutta alan työttömyys on suhteellisesti korkeampaa vuotta 1975 lukuunottamatta.





67 63 64 66 66 70 66 60 58 55 56 54 57 58 44 45  
Maa- ja vesirakennusalan työlliset miehet (1000 henkeä)

Maa- ja vesirakennusala on viime vuosia lukuunottamatta käytetty työttömyyden hoitamiseen: on avattu työmaita työttömyystilanteissa ja töihin on hakeutunut muiden sektoreiden työttömiä, sillä alan työttömyyden noustessa myös työllisten määrät ovat nousseet (vrt. kuvio 4), ja taas alan työllisyyden parantuminen on laskenut alan työllisten määrää. Kuntien tienparannustyöt ennen paikallisteiksi luovuttamista ovat tarjonneet työtilaisuuksia vuosina 1960-1967. Saimaan kanavatyömaan suurin työllisyysvaikutus osuus vuoden 1965 jälkipuolelta vuoden 1967 jälkipuolelle. Työvoimamäärät vaihtelivat korkeimmillaan 1500-2400 välillä ja majoitettuja oli 300-1300 työntekijää. Noin puolet työvoimasta oli paikkakunnalta. On ilmeistä, että majoitustyömaiden käyttö ja työvoimaviranomaisten valtuus osoittaa työttömiä muun kuin oman alan töihin, ovat syitä työllisten määrien nousuun alan samana-



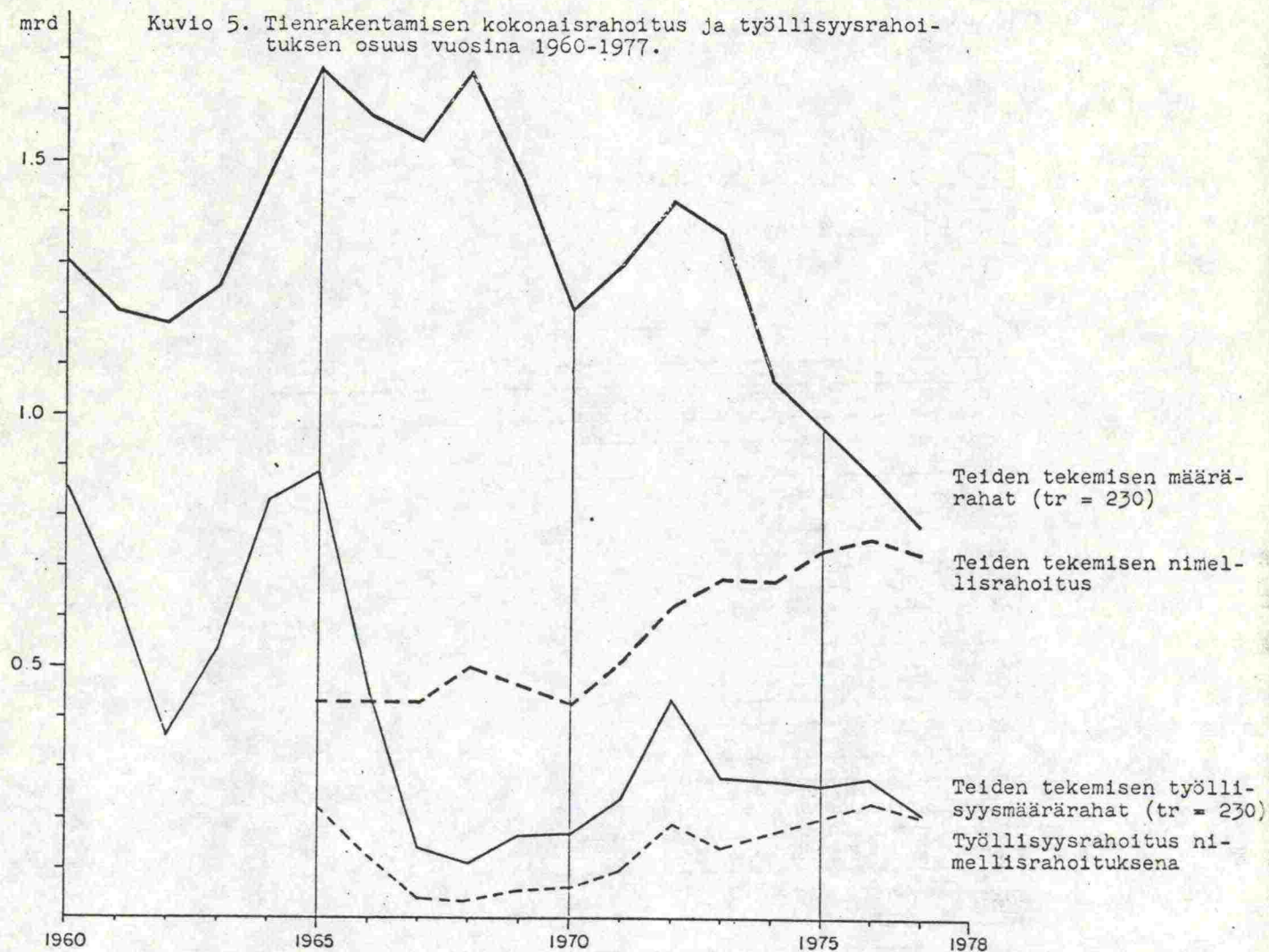
kaisesta työttömyyden kohoamisesta huolimatta. Uusi työllisyyslaki vähensi työvoimaviranomaisten valtuuksia, mutta työllisyysrahoituksen alueellinen painotus korvasi majoitustyömaista luopumista.

## 2.2 TVL:n määrärahakehityksen vertailu työllisyystilanteen vaihteluihin

60-luvun alkupuolen rahoitus ei vaihdellut hyvin työttömyyden kehittymisen kanssa: rahoitusta lisättiin voimakkaasti, vaikka työllisyystilanne parani vuosina 1965-1966. Toisaalta julkisten töiden avulla voitiin vaikuttaa työttömyyslukuihin, ja määrärahojen lisäys saattoi vaikuttaa työttömyyden pysymiseen alhaisena (ks. kuvio 5). Budjettioikeutta loukkaavaksi katsottua työllisyysrahoitusta vähennettiin vuonna 1962 ja uudelleen 1966, mutta 70-luvun lyhyenä lievänä laskukautena rahoitusta taas lisättiin. Vaikka työllisyysrahoitusta vähennettiin voimakkaasti 60-luvun lopun työttömyysvuosina, pysyi kokonaisrahoitus korkeana. Vuodesta 1966 työlinjan käsite muuttui: työlinjaa oli investointien ajoittaminen työttömyyskausiin eikä enää työllisyysmäärärahoilla rahoitettujen työllisyystyömaiden perustaminen tai työntekijämäärien lisääminen, kun työttömyys paheni. Näinä vuosina alkoi toiminnansuunnittelu. Alettiin kiinnittää huomiota toiminnan tehokkuuteen, tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Koneistumisen merkitystä kuvaa se, että TVL:n rahoitus oli vuosina 1961 ja 1970 yhtä korkeaa, mutta työvoiman vuosikeskiarvo oli 4500 pienempi (ks. kuviot 3 ja 5).

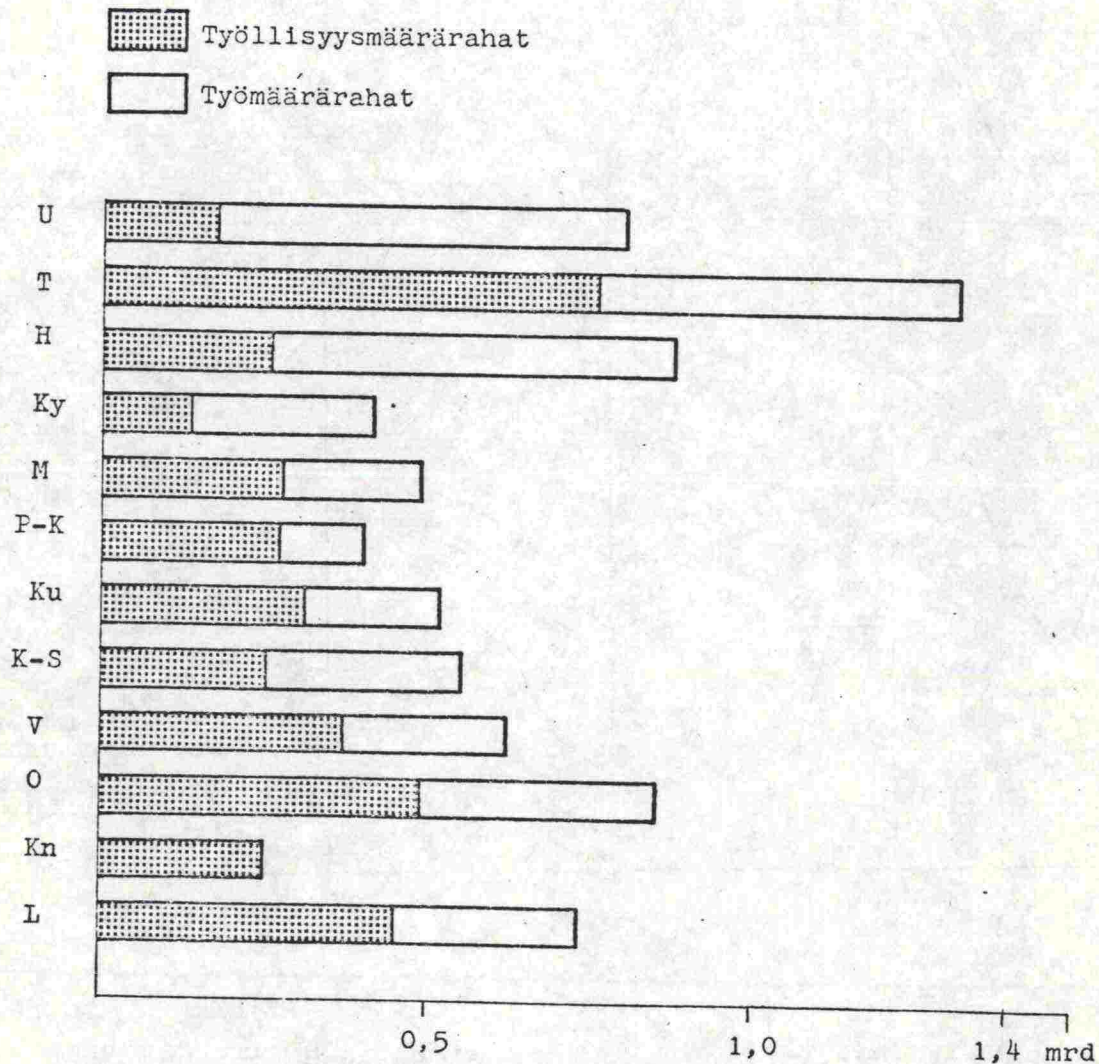
Tienrakennuskustannusindeksin kohoaminen alkoi jo 60-luvun loppuvuosina kun talouskehitys kääntyi nousuun. On huomattava, että työllisyysmäärärahoja lisättiin 70-luvun nousun vuosina. Voidaan kysyä, eikö nousukauden aikana, kun rakennuskustannukset kohoavat nopeasti, työvirastojen pitäisi hiljentää rakentamista: olla aloittamatta uusia suunniteltujakaan hankkeita, keskeyttää suuria rakenteilla olevia ja tehdä vähemmän työllistäviä mahdollisesti omalla pysyvällä väellä toteutettavia pieniä hankkeita, jotta vältyttäisiin kilpailulta yksityisen sektorin kanssa.





Taulukosta 1 ja kuviosta 6 voi päätellä, että vuosina 1960-1965 työllistettiin etelän tienrakennustyömailla - varsinkin Turun piirissä - alityöllisyysalueiden työttömiä. Työllisyysrahoituksen nopeat ja jyrkät vaihtelut ovat aiheuttaneet varojen käyttöön tehottomuutta (ks. liite 1).

Kuvio 6. Tie- ja vesirakennuspiirien työ- ja työmäärärahaosuudet vuosina 1960-1965 (tr = 230).



Taulukko 2. Eri suuralueiden määrärahat vuosina 1960-1965. (tr = 230).

	E-S	K-S	P-S	Yht.
Kok.määr., mrd				
josta	3.43	2.59	2.00	8.02
Työll.määr., mrd	1.33	1.47	1.30	4.10
Työll.määr. osuus, %	39	57	65	51



Taulukko 2. Työttömyyskauden 1967-69 TVL:n rahoituksen ja työttömyyskehityksen vastaavuus eri suuralueilla.  
(tr=230)

Suuralueet	1966	1967	1968	1969
E-S				
Työttömät, 1000 h.	-	29	37	26
Tekemisen määrärahat, mmk	603	582	605	565
Työllisyysmäärärahat, mmk	99	16.5	17.5	39.5
K-S				
Työttömät, 1000 h.	-	15	23	16
Tekemisen määrärahat, mmk	397	400	427	367
Työllisyysmäärärahat, mmk	133	17	24.5	37
P-S				
Työttömät, 1000 h.	-	12	18	13
Tekemisen määrärahat, mmk	346	328	383	342
Työllisyysmäärärahat, mmk	158	78	59	71
Pohjanmaa				
Työttömät, 1000 h.	-	7	10	7
Tekemisen määrärahat, mmk	198	183	208	154
Työllisyysmäärärahat, mmk	73	25	8.2	14

Lähde: Tilastokeskus, sisäisiä tilastoja työvoimatiedustelusta ja TVH:n sisäiset tilastot/Taloussosasto.

60-luvun lopun vaikeassa työttömyystilanteessa vain Keski-Suomen suuralueella (Mikkeli, Keski-Suomi, Kuopio ja Pohjois-Karjala) on ollut hyvänä työllisyysvuotena 1966 työttömyyskautta alhaisempi rahoitus. Työllisyysvaroja kohdennettiin työttömyysalueille. Niiden ajoittaminen ei ole kovin onnistunutta: Etelä- ja Keski-Suomen suuralueilla työllisyysvaroja on lisätty, kun työttömyys on selvästi laskenut, ja Pohjois-Suomen suuralueella varoja on vähennetty vaikeimpana työttömyysvuotena. Näin on käynyt Pohjanmaan suuralueellakin (osa Oulun lääniä ja Lapin lääni). Kokonaisrahoitus on onnistuneempi, sillä työttömyyskauden viime vuotena on rahoitusta vähennetty.



### 2.3 TVL:n piirien rahoituskehityksen vertailu alueen työllisyys- tilanteen vaihteluihin

Lääneittäiset tilastokeskuksen työvoimatiedustelun työttömyystilastot on saatavilla vuodesta 1971 lähtien. Piirien rahoituskehityksen tarkastelussa on huomattava, että kyseessä on reaalityövoimärahoitus. Piirin nimellistryövoimärahoitusosuutta on saatettu nostaa, vaikka reaalityövoimärahoitus olisi laskenut. Piireittäiset työttömyyskäyrät ovat s. 19.

60-luvun lopun kokonaisyövoimärahoitus vaihteli työttömyystilanteen mukaan tarkoituksenmukaisesti vain Hämeen ja Keski-Suomen piireissä. Erityisen epätarkoituksenmukaista rahoitusvaihtelu oli Uudenmaan piirissä ja muissa piireissä rahoituksen lisääminen on myöhästynyt.

Uudenmaan piirin määrärahojen korkea osuus ennen vuotta 1974 johtuu suurten tiehankkeiden rakentamisesta. Niitä tehtiin maailmanpankin lainojen turvin. Piirin rahoitus putosi jyrkästi ns. Lahdentien valmistumisen jälkeen. Piiri on saanut työllisyysmäärärahoja nousukauden hyvinä vuosina (piirin alan työllisten määrä oli korkea koko 70-luvun alun ja nousi vielä 1975).

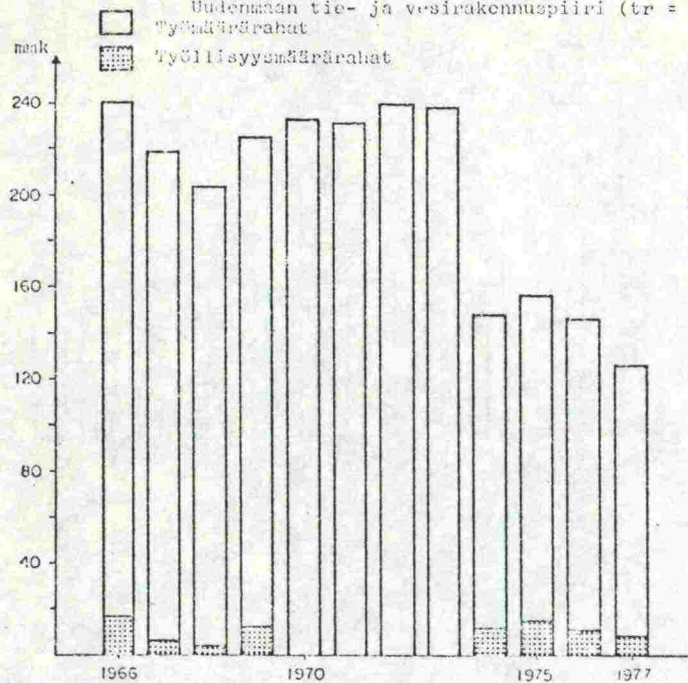
Etelä-Suomen suuralueen piireissä on nimellistryövoimärahoituksenakin rahoitusta vähennetty talousnousun vuotena 1974.

Alityöllisyysalueiden piirien varsinaisten työmäärärahojen osuudet ovat pysyneet tasaisina tai ovat olleet tasaisesti laskevia: työllisyysmäärärahoitus on aiheuttanut vuosittaiset vaihtelut. Piirien suhteellisen työttömyyden kehittymisessä on suuria vaihteluita vain Lapin ja Oulun lääneissä ja osin myös Kuopion ja Mikkelin lääneissä ennen vuotta 1975. Vuoden 1972 työllisyyden huononeminen on ollut lievää muualla kuin Lapin ja Oulun lääneissä. Sen sijaan talousnousun vuosina on työllisyystilanne kohentunut Pohjois-Karjalan lääniä lukuunottamatta. Työllisyysrahoitus ei noudattele näitä vaihteluita.

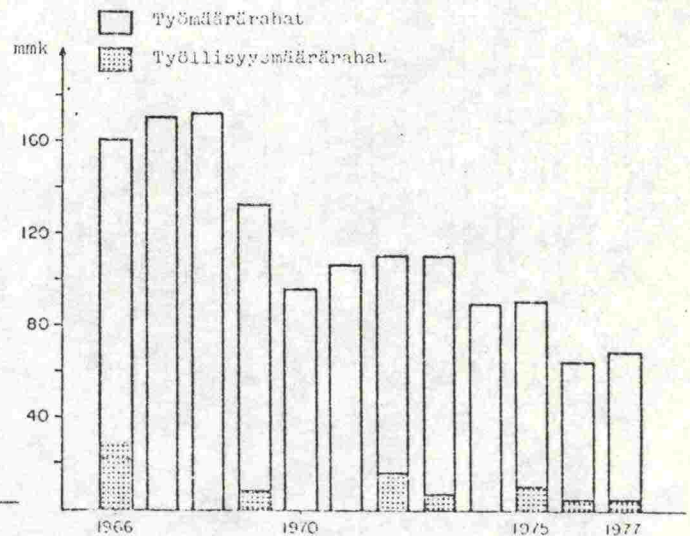
Esimerkiksi Keski-Suomen suuralue on saanut vuoden 1972 työllisyysmäärärahoista äkillisestä lisäyksestä tuntuva osuuden. Lisäys on mennyt pääosin Kuopion, Vaasan ja Lapin piireihin. Pohjois-Karjalan piirin työttömyys on ollut tasaista aina vuoteen 1975. Työllisyysrahoituksen osuus pysytteli korkeana koko 70-luvun, mutta alkoi laskea, kun työttömyys nousi.



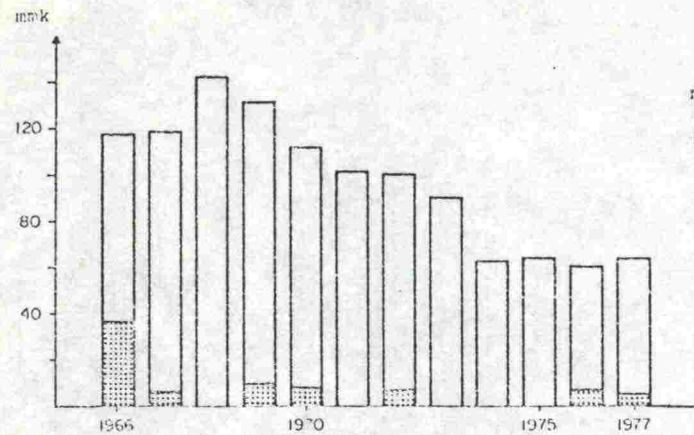
Kuvio 7a. Tien rakentamisen määrärahakehitys.  
Uudenmaan tie- ja vesirakennuspiiri (tr = 230).



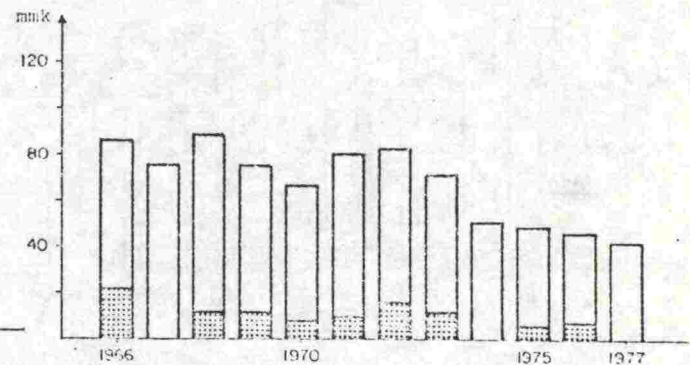
Kuvio 7c. Tien rakentamisen määrärahakehitys.  
Hämeen tie- ja vesirakennuspiiri.



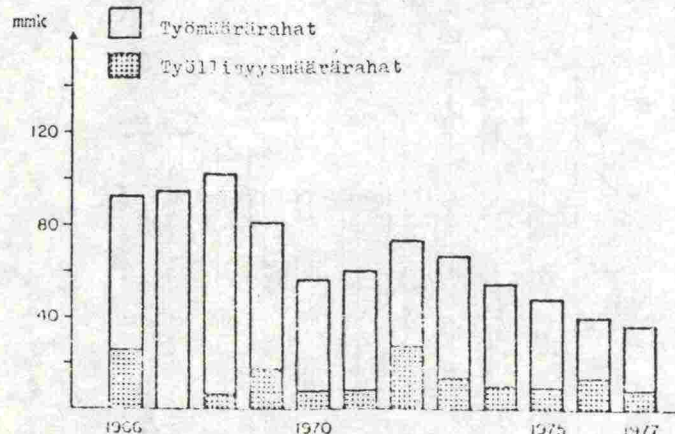
Kuvio 7b. Tien rakentamisen määrärahakehitys.  
Turun tie- ja vesirakennuspiiri.



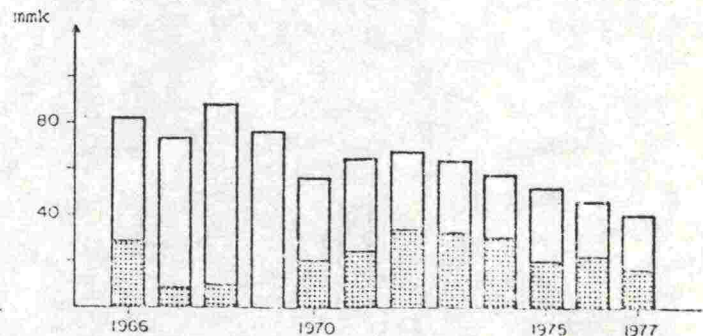
Kuvio 7d. Tien rakentamisen määrärahakehitys.  
Kymen tie- ja vesirakennuspiiri.



Kuvio 7e. Tien rakentamisen määrärahakehitys.  
Mikkelin tie- ja vesirakennuspiiri.

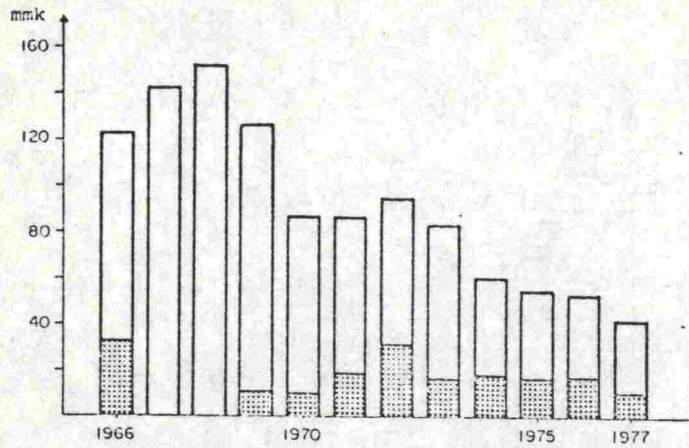


Kuvio 7f. Tien rakentamisen määrärahakehitys.  
Pohjois-Karjalan tie- ja vesirakennuspiiri.

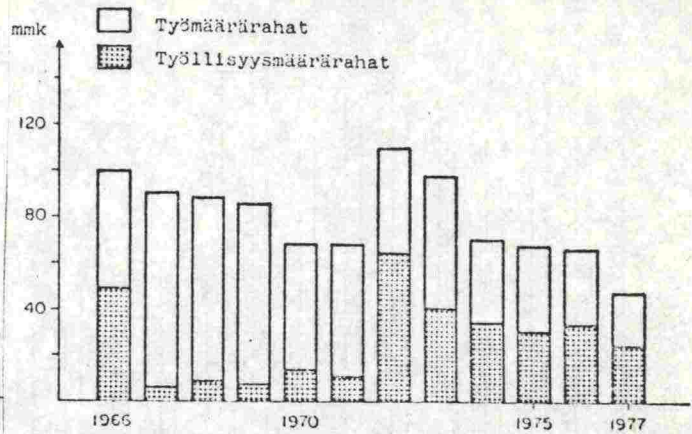




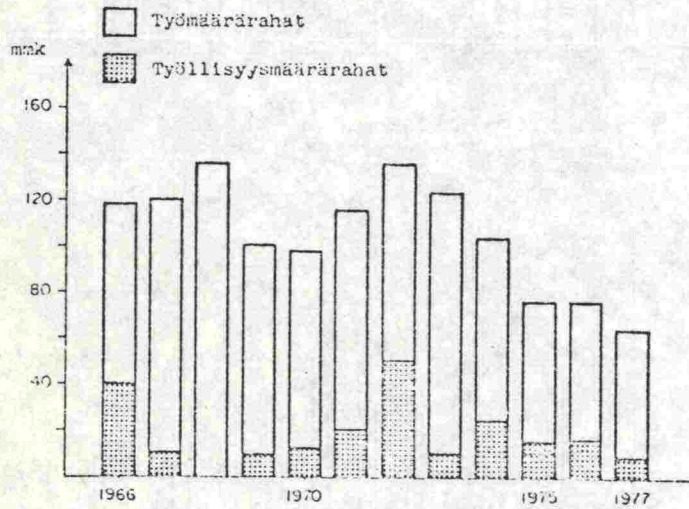
Kuvio 7h. Tien rakentamisen määrärahashkehitys.  
Keski-Suomen tie- ja vesirakennuspiiri.



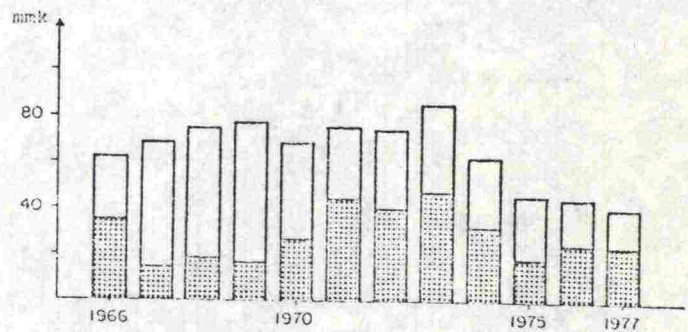
Kuvio 7g. Tien rakentamisen määrärahashkehitys.  
Kuopion tie- ja vesirakennuspiiri.



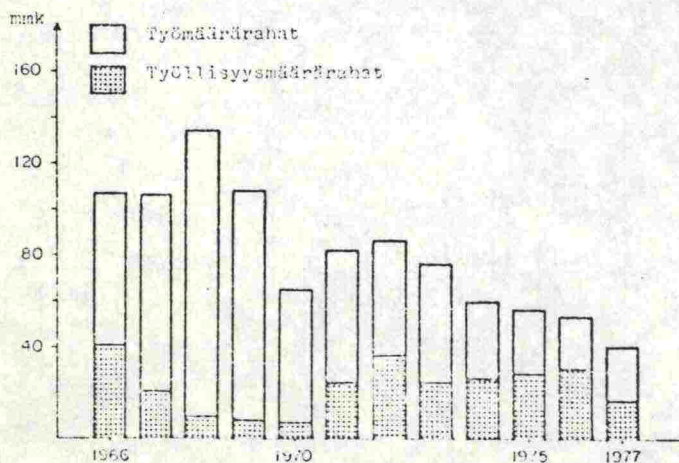
Kuvio 7i. Tien rakentamisen määrärahashkehitys.  
Vaasan tie- ja vesirakennuspiiri.



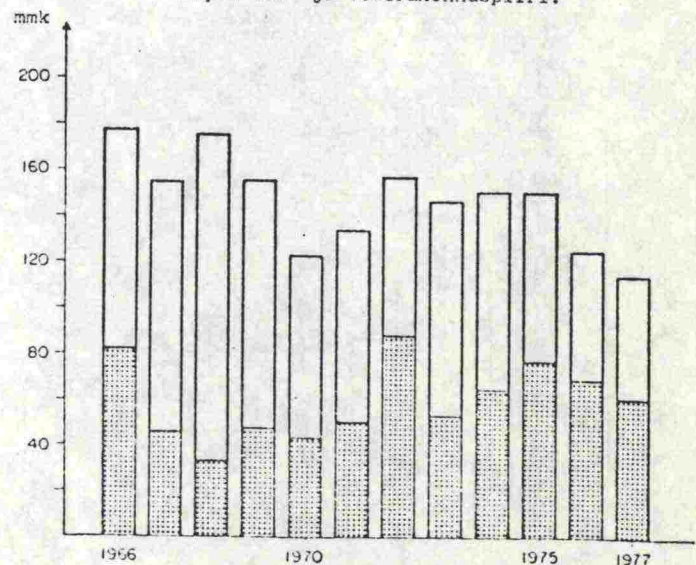
Kuvio 7j. Tien rakentamisen määrärahashkehitys.  
Kainuun tie- ja vesirakennuspiiri.



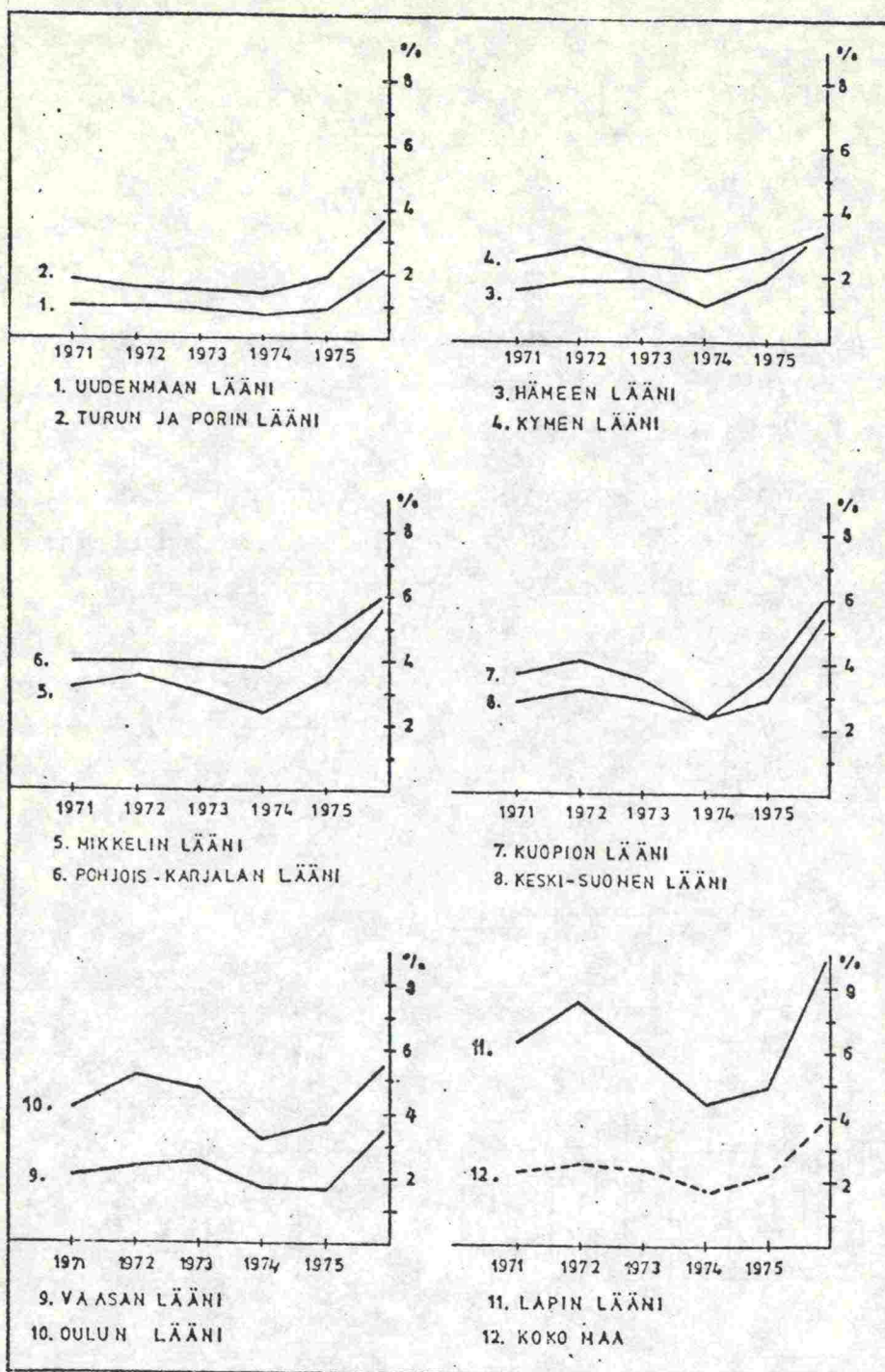
Kuvio 7k. Tien rakentamisen määrärahashkehitys.  
Oulun tie- ja vesirakennuspiiri.



Kuvio 7m. Tien rakentamisen määrärahashkehitys.  
Lapin tie- ja vesirakennuspiiri.



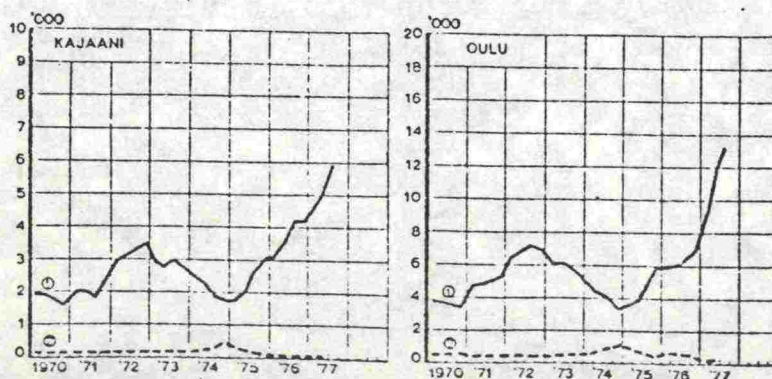




KUVIO 8. TYÖTTÖMYYSASTEET LÄÄNEITTÄIN JA KOKO MAASSA  
VUOSINA 1971-1976

Lähde: Työvoimatiedustelu 1975 ja 1976

Kuvio 9. Kajaanin ja Oulun työvoimapiirien työttömyyskehitys  
vuosina 1970-1977.



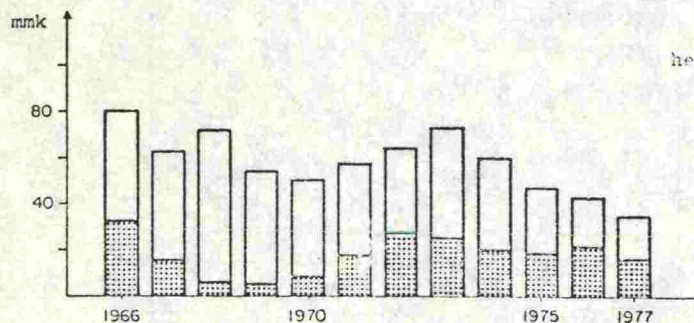


Talousnousun vuosina työllisyysvarat reaalirahoituksenakin nousivat tai pysyttelivät aikaisempien vuosien tasolla. Osuuden vaihtelua on voinut vähentää se, että varoilla aloitetuille hankkeille on pitänyt järjestää jatkorahoitus työllisyyden kehittymisestä riippumatta.

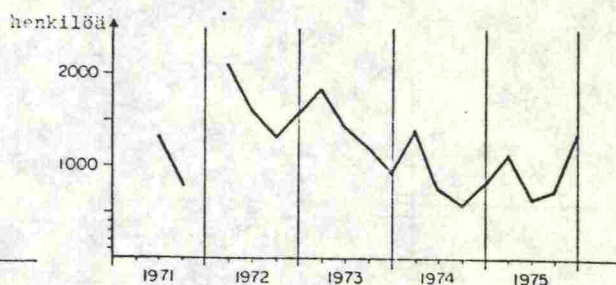
Etelä-Suomen piirien ja Keski-Suomen sekä Vaasan piireissä vuotuinen rahoitus on 70-luvulla vaihdellut jyrkästi, vaikka alueiden työllisyyskehitys on vakaata. Vaasan piirin työttömyyden alhaisuus ja tasaisuus voi johtua muuttoliikkeestä.

Keski-Pohjanmaan piirin työttömyystiedot on laskettu yhden päivän tilannetta vastaavista työvoimatoimistojen yksilöilmoituksista (ks. kuvio 9). Vuodesta 1975 on saatavilla kuukausittaisia keskimääräislukuja. Näiden lähteiden tiedot poikkeavat huomattavasti sekä kuntien sisäisessä työttömyyskehityksessä että piirin kokonaistyöttömyysluvuissa. Työttömyystietojen puute on voinut haitata piiritasolla käytävien neuvottelujen onnistumista piirin lähiajan hankkeiden suuntaamisesta tai aloituksen ajoittamisesta.

Kuvio 7j. Tien rakentamisen määrärahakehitys.  
Keski-Pohjanmaan tie- ja vesirakennuspiiri.



Kuvio 10. Keski-Pohjanmaan tie- ja vesirakennuspiirin työttömyyden kehittyminen vuosina 1971-1975.



Lähde: Yksilöilmoitukset/TVM/Tilastotoimisto

Kainuun ja Oulun tie- ja vesirakennuspiirien työttömyystiedot ovat peräisin TVM:n Työvoimakatsauksesta. (Huomioi asteikot)

Kainuun piirin kokonaisrahoitus on ollut 70-luvun alussa samalla tasolla kuin kuusikymmenluvun lopun työttömyystilanteessa; korkea työllisyysrahoitus on tähän syynä. Kostamus-tiet tehtiin pääosin vuosina 1973-1974.



Työllisyysmäärärahat on kohdennettu korkean suhteellisen työttömyyden alueille, mutta ajoitus ei ole seurailnut työttömyystilanteen vaihtelua. Toisaalta alkavassa työttömyystilanteessa liisätty rahoitus on perusteltua. On kuitenkin vaara, että aloitetaan uusia suuria hankkeita ja että työttömyys jääkin lieväksi ja lyhytkestoiseksi. Toiminta sitoutuu kuitenkin useiksi vuosiksi. Näin on voinut käydä vuoden 1972 äkillisen työllisyysrahoituksen saaneissa piireissä. Jos taas työllistetään pienillä miestyövaltaisilla hankkeilla, jää työllistämisvaikutus vähäiseksi: alan ammattimiehet ja konekapasiteetti eivät työllisty. Perustelumpaa olisi pienten hankkeiden tekeminen nousukausina, sillä (apu) työvoimapanoksen kustannusten nousu ei ole konekapasiteetin luokkaa. Piirien työttömyyskäyrästä osoittavat suhteellisen työttömyyden erojen olevan suuria. Erojen tasoittaminen tienrakennustöillä ja työllisyysrahoituksen avulla ei ole realistista. Hyödyt ovat paikallisia. Vuosikymmenen alkupuolen rahoitus oli korkeaa Uudenmaan ja Kymen piireissä sekä perinteisten alityöllisyysalueiden kaikissa piireissä, erityisesti Kuopion, Vaasan, Kainuun ja Lapin piireissä: investointimahdollisuuksia kulutettiin silloin - jälkikäteen katsottuna - hyvinä työllisyysvuosina.

### 3 KAUSITYÖTTÖMYYDEN HOITO TIENRAKENNUSTÖILLÄ

Kuusikymmenluvun alkupuolella on työlinjan avulla hoidettu talvi-kuukausien työttömyyttä. Vuosikymmenen puolivälissä työlinjaa vähennettiin talvikautena, mutta työllistämistä jatkettiin paria kesälomakuukautta lukuunottamatta kesäaikanakin, ja myös kuukausittaiset vaihtelut tasoittuivat. Etelän valtateitä rakennettiin ja majoitustyömaat olivat käytössä. Yleinen työllisyystilanne oli hyvä. Pari vuotta myöhemmin oli suurtyöttömyys. Työvoiman käytössä oli selvää tasoittumista kesä- ja talvikausien välillä. Työllisyysrahoitus oli minimissään, mutta työlinjalaisten määrät eivät juuri laskeneet: Työlinjan käsite muuttui ja tietöissä siirryttiin kausityöttömyyden hoidosta suhdanne- ja rakennetyöttömyyden hoitoon. Työvoiman määrä laski työttömyyskauden jälkeen 10 000 - 11 000:een ja uusi supistumakausi on ollut vuoden 1973 jälkeinen aika. Työvoimaviranomaisten osoittamien osuus työvoimasta on nyt kolmannes ja tämäkin määrä on liian korkea tilastointitavan virheellisyyden vuoksi. Kun työvoimamäärän vaihtelu oli vuonna 1960 jopa 22 000, vuonna 1977 vaihteluväli oli 2 200.



Taulukko 3. Tienrakentamisen työvoiman kausivaihtelut, erityisesti työvoimaviran-  
omaisten osoittamien työntekijöiden osuuksien vaihtelut.

1960	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Kok.vahv.	30413	33143	36123	25837	16030	16125	14794	13901	14616	15715	17964	19621
Tv.vir.om.os.	21864	24120	26460	18186	3085	-	-	-	-	-	6605	8932
%	72	73	73	70	19	-	-	-	-	-	37	46
1965	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Kok.vahv.	24089	26243	26569	17187	15707	13777	11206	10254	10968	12917	15469	17794
Tv.vir.om.os.	13200	15700	17800	14000	10000	7100	100	100	2600	5000	5500	11300
%	55	60	67	81	64	52	1	1	24	39	36	64
1967	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Kok.vahv.	20071	22852	23215	18725	16064	12724	10776	9504	9928	11395	13080	15725
Tv.vir.om.os.	9800	13800	15800	13000	9200	7600	6000	5200	5000	7000	7500	10000
%	49	60	68	69	57	60	56	55	50	61	57	64
1975	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Kok.vahv.	7604	8343	8158	6869	6265	6438	6007	5865	6397	6744	7048	7354
Tv.vir.om.os.	2891	3092	2828	2550	2254	2227	2047	2066	2301	2601	2661	2680
%	38	37	35	37	36	35	34	35	36	39	38	36
1977	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Kok.vahv.	6283	6563	6422	5230	4615	5128	4335	4705	5154	5575	5716	5516
Tv.vir.om.os.	2284	2376	2273	1853	1596	1781	1547	1678	1900	2122	2083	1862
%	36	36	35	35	35	35	36	36	37	38	36	34



Työllisyyslain määräystä tasaisesta työvoiman käytöstä on tienrakentamisen vähenemisen myötä yhä vaikeampi toteuttaa. Vaikka talvirakentamisen lisäkustannukset hyväksyttäisiin ja talvirakentamisen tekniikkaa kehitettäisiin, on tienpito alkanut sisältää yhä enemmän tehtäviä, joiden ainoa mahdollinen toteutus-aika on sulan maan kausi; esimerkkinä tienpäällystystyöt, joiden määrä kasvaa vuosi vuodelta.

Muita syitä siihen, että talvityöttömyyden hoito on muuttunut lisätyöllistämisestä työvoimavahvuuden pitämiseen talvikautena edes kesäkauden tasolla:

- Yhä korkeampi suhteellinen osuus tienrakentamisen työvoimasta on pysyvää.
- Toisaalta työttömien ammattijakautuma on muuttunut ja asenteet ja käsitykset työllistämisestä ovat muuttuneet: majoitustyömaita vältetään, työn tulee olla oman alan työtä, työn tulee olla motivoitua (ei työtä työn vuoksi), työn tulee olla tuotavaa, työttömyys on teollisuustyöttömyyttä ja suuri osa työttömistä naisia. Konemiehet ovat yksityisyrittäjiä, jotka eivät ole yleensä työttömyyskortistossa. Urakoitsijain ei myöskään tarvitse ottaa ammattimiehiään työvoimatoimistoista. Nämä seikat vähentävät avoimesti työttömien osuutta työllistetyistä.
- Myös tiepolitiikka on muuttunut: kapasiteetin lisäystä on vähennetty, liikenneturvallisuutta painotetaan jms. Tosin tiepolitiikan muutos osin aiheutuu rahoitusmahdollisuuksista; rakentamista on ollut pakko vähentää. Toimenpiteet ovat myös siirtyneet päätieverkolta alemmalle tieverkolle.
- Koneistaminen on vähentänyt työvoiman tarvetta ja nostanut ammattitaitovaatimusta. Rakentaminen ei lisää miestyövoiman määrää kuten aikaisemmin, vaikkakin kerrannaisvaikutukset ovat suurempia.
- Hankkeiden toteuttaminen kesäaikana on järkipäisempää kuin talviaikana.



#### 4 TIE- JA VESIRAKENNUSLAITOS MAA- JA VESIRAKENNUSALAN TYÖLLISTÄJÄNÄ

##### 4.1 TVL:n mahdollisuus ja tie- ja vesirakennuspiirien mahdollisuudet hoitaa alansa ja alueensa työllisyyttä

Koko 60-luvun pysytteli työvirastojen työmäärärahoihin työllistämä työvoima yli 50 tuhattena ja määrä kohosi vuosikymmenen loppua kohden. Vuonna 1977 luku oli 37 tuhatta.

Työvoimaviranomaisten osoittamien työntekijöiden vuosikeskiarvot vaihtelivat 10-17 tuhannen välillä. Työttömät työn luo -ajattelutapa leimasi aikaa: työmaamajoitettuja oli 9-10 tuhatta vuosittain ja 70 prosenttia näistä oli TVL:n töissä.

TVL:n osuus työmäärärahoihin palkatusta työvoimasta oli 52-58 prosenttia. Vuonna 1977 luku oli 40 prosenttia. Työlinjaisten osuus vaihteli 50-65 prosentin välillä. Osuus oli siis korkeampi kuin kokonaistyövoiman osuus.

Kun vuosikymmenen vaihteessa perustettiin työvoimaministeriö ja uudistettiin työllisyyslaki ja -asetus, omaksuttiin myös uusia käsityksiä ja näkemyksiä työllistämisestä: työn piti tulla työntekijän luo eikä työntekijän ollut enää pakko ottaa vastaan mitä tahansa työtä. Muutos näkyy myös TVL:n toiminnassa, sillä työmaamajoitettujen määrä putosi äkkiä 6-7,5 tuhannesta 4-4,5 tuhanteen. Samoin väheni työlinjalaisten vuosikeskiarvoluku 9-10 tuhannesta 5-6 tuhanteen. Vuonna 1977 luku oli 1946. (TVM/Tilasto-toimisto, sisäisiä tilastoja).

Majoitustyömaiden vähentäminen kavensi työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia hoitaa alueellista työttömyyttä työvirastojen töiden avulla. Työllisyysrahoituksen osuus alkoi kuitenkin nopeasti nousta, ja näiden varojen käytön perusteisiin tuli voimakas alueellinen painotus mukaan; tendenssi ja mahdollisuudet hoitaa TVL:n tienrakennustöillä alueellista rakennetyöttömyyttä säilyivät.

Urakoitsijoille on asetettu velvoite ottaa työttömyyskausina työntekijöitä myös työvälistyksen kautta. Määräys ei koske ammattimiehiä, esimerkiksi koneenkäyttäjiä tai -kuljettajia. Koska ala on



koneistunut, ei vähäisempää ammattitaitoa vaativaa työtä ole tarjolla entisessä mitassa.

Laitoksen teiden kunnossapitotyöt hoidetaan omalla pysyvällä henkilöstöllä eikä ulkopuolisia työlinjalaisia voida sijoittaa näihin tehtäviin. Koska tiestö on pidentynyt, ja esimerkiksi päällystelajit ovat muuttuneet, ja toisaalta liikenne on kasvussa, kunnossapidon osuus vain nousee laitoksen toiminnassa.

Ennen kuin punnitaan TVL:n ja sen piirien mahdollisuuksia hoitaa alueellista miestyöttömyyttä ja maa- ja vesirakennusalan työttömyyttä, on verrattava, mitä roolia TVL:n työvoimamäärät näyttelevät maan ko. luvuissa:

Vuonna 1975 oli	
Suomen työvoima	2 272 000
Maa- ja vesirakennusalan työvoima	64 500
TVL:n työvoima yhteensä, josta (26 % alan työvoimasta)	16 923
TVL:n rakentamisen työvoima	6 925
TVL:n kunnossapidon "	7 600

Myös työttömyyden rakenne on muuttunut: Kun maa- ja vesirakennusalan osuus kaikista työttömistä oli vuonna 1972 vielä 5 %, on osuus laskenut vuosi vuodelta niin, että se vuonna 1975 oli 3 %. Naisia ala on työllistänyt vain 4-7 tuhatta.

Keitä näillä töillä nykyisin työllistetään? Miten suuri osuus on pysyväisluonteista ja miten paljon sitä henkilöstöä, jonka määrä voidaan vaihdella?



Taulukko 4. Tienrakentamisen ja kunnossapidon työntekijäryhmät vuonna 1977.

	Rakentaminen vuosikesk., henkilöä	Kunnossapito vuosikesk., henkilöä
Työvoimavahvuus	5 437	6 790
TVL:n oma työvoima, josta	3 713	6 179
toimisto ja työnjohto	1 114	929
Urakoitsijoiden työvoima, josta	1 724	612
yksityiset konemiehet	784	323
Työvoimavir.om. os.	1 946	142

Lähde: Työvoimailmoituksen tiedot/TVH:n sisäiset tilastot/  
Rakennusosasto

Rakentamisen toimialan työvoimasta oli 68 prosenttia TVL:n omaa työvoimaa. Tästä kolmannes oli verrattain pysyvää työnjohto- ja toimistohenkilöstöä. Urakoitsijoiden työvoima ja TVL:n muu kuin pysyvä henkilöstö muodostavat sen työvoiman, jolla osin voidaan työllistää laitoksen ulkopuolista työvoimaa. Vuonna 1977 määrä oli vuosikeskiarvona 4323, prosentteina 80.

Koska lääneittäisiä maa- ja vesirakennusalan työvoiman määrätietoja ei ole saatavilla, ne on korvattu taulukossa työllisten määrätiedoilla (ks. taulukko 5). Toisaalta alueen maa- ja vesirakennusalan työvoimar määrästä toisaalta TVL:n piirin työvoiman määrästä riippuu TVL:n piirin mahdollisuus säännellä alueensa maa- ja vesirakennusalan työllisyyttä. Vain rakentamisen toimialan töillä voidaan työllistää ulkopuolisia. Taulukkoon on otettu rakentamisen työvoimavahvuudet, mutta alueen maa- ja vesirakennusalan työlliset-luku sisältää myös kunnossapidon, suunnittelun ja vesiteiden rakentamisen työvoiman. Alueen työttömän työvoiman määrän suhde TVL:n piirin rakentamisen työvoimaan taas määrää, miten vaikuttaviin toimenpiteisiin olisi ryhdyttävä, jos haluttaisiin helpottaa alueen yleistä työttömyyttä.



Taulukko 5a. Tie- ja vesirakennuspiirien maa- ja vesirakennusalan työllisten määrien ja yleisen työttömyyden sekä tienrakentamisen työvoimavahvuuksien ja työvoimavirancmaisten tietöihin osoittamien määrien kehityskulut vuosina 1971 - 1977.

E-Suomen tiepiirit	Vuodet						
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Uusimaa							
Työlliset, maa- ja vesir.	10 000	9 000	11 000	10 000	13 000	8 000	8 000
Työttömät, henkilöä	5 000	5 000	5 000	4 000	6 000	12 000	19 000
Työttömyysaste	1	1	0.9	0.7	0.9	2.2	3.2
Työvoimavahvuus, TVL		1 686	1 758	1 028	783	727	633
Työvoimavir.om. os., TVL					101	107	112
Turku							
Työlliset, maa- ja vesir.	9 000	7 000	7 000	6 000	8 000	6 000	6 000
Työttömät, henkilöä	6 000	5 000	5 000	5 000	7 000	13 000	19 000
Työttömyysaste	1.9	1.6	1.5	1.4	1.9	3.8	5.4
Työvoimavahvuus, TVL		880	785	602	494	451	460
Työvoimavir.om. os., TVL					79	83	98
Häme							
Työlliset, maa- ja vesir.	7 000	8 000	6 000	7 000	6 000	6 000	6 000
Työttömät, henkilöä	5 000	6 000	6 000	3 000	6 000	12 000	19 000
Työttömyysaste	1.6	1.9	1.9	1.1	1.9	3.6	5.7
Työvoimavahvuus, TVL		1 151	1 004	766	688	517	519
Työvoimavir.om. os., TVL					239	171	170
Kymi							
Työlliset, maa- ja vesir.	3 000	3 000	5 000	6 000	5 000	3 000	3 000
Työttömät, henkilöä	4 000	5 000	4 000	4 000	4 000	6 000	10 000
Työttömyysaste	2.4	2.9	2.4	2.2	2.6	3.5	6.2
Työvoimavahvuus, TVL		706	691	495	379	365	307
Työvoimavir.om. os., TVL					95	113	79

taulukko jatkuu s. 28

Uudenmaan piirissä maa- ja vesirakennusalan työllisten määrä lisääntyi korkeasuhdannevuosina ja vielä sen jälkeen 1975 selvästi. Lahdentien valmistuttua piirin rahoitus putosi puoleen vuosien 1972-73 tasosta. Työvoima ei heti vähentynyt samassa suhteessa, mutta nykyisellään se on enää runsas kolmannes vuoden 1972 tasosta. Alueella tarvitaan suuria hankkeita ja rakennusohjelman laajennuksia ennen kuin pystytään vaikuttamaan alueen alan työllisyyteen. Toisaalta piirin ei talousnousun aikana kilpailla panoksista. Uudenmaan piiri hoitaa myös työsiirtoloihin osoitetun työllistämisen (ks. taulukko 4).

Jos piirin rahoitus on ollut yhtä korkeaa kahtena tai useampana vuotena peräkkäin, ovat työvoimamäärät pudonneet jälkimmäisenä vuotena/vuosina (esim. Hämeen piiri 1972-1973, Uudenmaan ja Oulun piirit 1974-1976). Piirit eivät ole rahoituksen laskiessa vähentäneet heti työvoimaa suhteellisesti yhtä paljon. Voidaan väittää myös, että rahoituksen lisäyksen pitäisi olla huomattavaa, jotta työvoimavahvuudet nousisivat oleellisesti. Turun piiri sai 4 milj. markan määrärahalisäyksen vuonna 1977, mutta työvoiman vuosikeskiarvo nousi yhdeksällä.



Keski-Suomen suuralueen piirien työvoimasta on jopa puolet työvoimaviranomaisten osoittamia eikä osuus näytä riippuvan työllisyysrahoituksen määrästä. Koska kuitenkin joissakin piireissä sama työntekijä on tilastoitu jopa vuodesta toiseen jatkuvasti työvoimaviranomaisten töihin osoittamaksi, eivät määrätiedot ole luotettavia. Mikkelin ja Pohjois-Karjalan piirien työvoima on muodostanut alueensa alan työvoimasta huomattavan osan, sillä rakentamisen työvoimamääriin on lisättävä kunnossapidon henkilöstö (sekä muiden työvirastojen työvoima ja kuntien työllistävä panos). Niissä piireissä, joissa koko julkisen sektorin työllistävä vaikutus on suuri, on organisaation oikealla mitoituksella ja hyvinä vuosina rakentamisen supistamisella ohjailtava alan laajuutta/konekapasiteetin muodostumista ja alan työllistymistä. Pienilläkin hankelisäyksillä on työttömyystilanteessa vaikutusta. Tienrakentamisella ei voida jatkuvasti työllistää.

Taulukko 5b Tie- ja vesirakennuspiirien maa- ja vesirakennusalan työllisten määrien ja yleisen työttömyyden sekä tienrakentamisen työvoimavahvuuksien ja työvoimaviranomaisten tietöihin osoittamien määrien kehityskulut vuosina 1971 - 1977.

K-Suomen tiepiirit	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Mikkeli							
Työlliset, maa- ja vesir.	3 000	3 000	2 000	3 000	2 000	2 000	2 000
Työttömät, henkilöä	3 000	3 000	3 000	2 000	3 000	5 000	7 000
Työttömyysaste	3.1	3.5	3	2.4	3.4	5.7	8.1
Työvoimavahvuus, TVL		754	630	515	361	327	269
Työvoimavir.om. os., TVL					125	127	104
P-Karjala							
Työlliset, maa- ja vesir.	3 000	3 000	2 000	3 000	2 000	2 000	2 000
Työttömät, henkilöä	3 000	3 000	3 000	3 000	4 000	5 000	8 000
Työttömyysaste	3.8	4	3.9	3.8	4.7	6.1	10.4
Työvoimavahvuus, TVL		727	597	528	447	421	303
Työvoimavir.om. os., TVL					194	181	150
Kuopio							
Työlliset, maa- ja vesir.	2 000	5 000	4 000	4 000	4 000	3 000	2 000
Työttömät, henkilöä	4 000	5 000	4 000	3 000	4 000	7 000	10 000
Työttömyysaste	3.6	4.1	3.5	2.3	3.8	6.2	9.0
Työvoimavahvuus, TVL		870	831	602	546	493	404
Työvoimavir.om. os., TVL					252	221	179
K-Suomi							
Työlliset, maa- ja vesir.	4 000	5 000	3 000	4 000	3 000	3 000	3 000
Työttömät, henkilöä	3 000	3 000	3 000	2 000	3 000	6 000	10 000
Työttömyysaste	2.8	3.2	2.9	2.3	2.9	5.6	9.4
Työvoimavahvuus, TVL		909	756	583	479	388	299
Työvoimavir.om. os., TVL					240	183	131
Vaasa*							
Työlliset, maa- ja vesir.	5 000	5 000	7 000	6 000	7 000	6 000	4 000
Työttömät, henkilöä	4 000	5 000	5 000	3 000	3 000	7 000	9 000
Työttömyysaste	2.1	2.4	2.5	1.7	1.7	3.6	4.9
Työvoimavahvuus, TVL		1 123	1 009	876	575	580	512
Työvoimavir.om. os., TVL					232	245	198



Oulun piirissä työvoimavahvuus on vähentynyt vuodesta 1972 38 prosenttiin, mutta suuralueen muissa piireissä vahvuudet ovat pysyneet selvästi korkeampina. Työvoimavahvuudet ovat pohjoisesakin laskeneet rahoitusta enemmän. Työvoimaviranomaisten osoittamien osuus rakentamisen työvoimasta on Keski-Suomen suuralueen luokkaa. Alueen piirien rahoituksesta työllisyysmäärärahat ovat muodostaneet erittäin suuren osan.

Lapin piirin tiedot eroavat muiden piirien tiedoista: Piirin kokonaisrahoitus laski vasta vuonna 1976 (työvoimamäärät ovat laskeneet koko tarkastelukauden ajan), rahoitus oli 73 prosenttia ja työvoimavahvuus 64 prosenttia vuoden 1972 tasosta. Piirin työvoiman osuus maa- ja vesirakennusalan työvoimasta on korkea ja työvoimaviranomaisten osoittamia työntekijöitä on useita satoja. Tienrakentamisella on pyritty hoitamaan työttömyyttä.

Taulukko 5C. Tie- ja vesirakennuspiirien maa- ja vesirakennusalan työllisten määrien ja yleisen työttömyyden sekä tienrakentamisen työvoimavahvuuksien ja työvoimaviranomaisten tietoihin osoittamien määrrien kehityskulut vuosina 1971 - 1977.

P-Suomen tiepiirit

K-Pohjanmaa\*\*

Työttömät, henkilöä	1 073	1 648	1 348	885	992	-	-
Työvoimavahvuus, TVL		541	565	463	329	305	266
					152	150	120

Kainuu\*\*\*

Työttömät	2 100	3 200	2 800	2 200	2 300	3 600	5 100
Työvoimavahvuus, TVL		727	678	506	319	323	298
Työvoimavir.om. os., TVL					136	143	113

Oulu\*

Työlliset, maa- ja vesir.	7 000	7 000	6 000	8 000	8 000	6 000	6 000
Työttömät	7 000	9 000	8 000	6 000	7 000	10 000	17 000
Työttömyysaste	4.0	5.2	4.6	3.2	3.7	5.6	9.4
Työvoimavahvuus, TVL****		831	710	616	474	430	315
		(1 558)	(1 388)	(1 124)	(793)	(753)	(613)
Työvoimavir.om. os., TVL****					204	192	123
					(340)	(335)	(236)

Lappi

Työlliset, maa- ja vesir.	5 000	4 000	5 000	4 000	5 000	3 000	3 000
Työttömät, henkilöä	5 000	6 000	5 000	4 000	4 000	7 000	9 000
Työttömyysaste	6.0	7.5	6.0	4.4	4.7	8.9	11.5
Työvoimavahvuus, TVL		1 338	1 305	1 261	1 051	991	853
Työvoimavir.om. os., TVL					468	406	371

\* = Vaasan ja Oulun piirien tiedot sisältävät Keski-Pohjanmaan piirin arvot, Oulun työlliset/työttömät - tiedot myös Kainuun arvot

\*\* = K-Pohjanmaan työttömät-tieto poimittu yksilöilmoituksista (TM/tilastotsto)

\*\*\* = Kainuun työttömät-tieto Työvoimakatsaus 1977/4

\*\*\*\* = Suluissa oleviin on lisätty Kainuun arvot



#### 4.2 Tienrakentamisella työllistämisen ongelmia

Koko tarkastelukauden ajan työvoimamäärät ovat laskeneet ja ne ovat laskeneet rahoitusta enemmän. Voidaan väittää, että piireissä työvoima koostuu paljolti pysyvästä henkilöstöstä ja alan ammattityövoimasta (konekapasiteetteineen). Niukan rahoituksen aikaan on yritettävä nostaa työn tuottavuutta. Vuoden 1972 äkilliset työllisyysrahoituksen lisäykset laskivat miestyökuukauden hintaa Keski-Suomen ja Kuopion piireissä. Piirit eivät osanneet varautua lisäykseen ja varat kuluivat tuottamattomasti.

Työllistäminen tienrakentamisella on nykyisessä tilanteessa varsin ongelmallista:

- Jos halutaan työllistää alan työvoimaa ja konekapasiteettia, olisi työllistämishankkeiden oltava "raskaita" rakennushankkeita. Nämä kysyvät pääomia, mutta miestyövuosia (työpaikkoja) ei kerry lukumääräisesti. Jos taas työllistetään pienillä miestyövaltaisesti toteutettavilla hankkeilla, on miestyökuukauden hinta alhainen, mutta kokonaistaloudellisesti merkittäviä työllistämishyötyjä ei synny vaan hyödyt jäävät paikallisiksi. Miestyövuosi ei ole siten hyvä työllistävyiden osoitin.
- Miestyökuukauden hinta nousee sitä korkeammaksi mitä maa- ja vesirakennusala työllistävämpää toiminta on. Työn tuottavuus nousee ja toiminnan taloudellisuus paranee mitä laajempaa toiminta on; yleiskustannusten osuus laskee, skaalaetuja saavutetaan ja resurssien tasainen käyttö on helpompaa. Nämä edut olisivat lama-aikoina erittäin tärkeitä, koska rahoitus on niukuustekijä.
- Äkillisillä rahoituslisäyksillä tuottavuus kärsii. Toiminnan ja hankkeen suunnittelu voi jäädä puolitiehen. Toiminta sitoutuu ja ellei lisärahoitus järjesty, on seurauksena toisaalta työvoiman tarpeettoman suuri määrä ja toisaalta muiden hankkeiden toteutuksen hidastuminen ja työn tuottavuuden ja taloudellisuuden lasku.
- Toiminnan voimakas supistaminen johtaa pysyvän työvoiman tuottamattomaan käyttöön ja todennäköisesti rakentamisen konetyöval-



taisuuteen. Ellei koneisteta lisää esimerkiksi vuosityöohjelman työvoimamäärien sitovuuden takia, alueen tiestö kärsii: varat menevät työvoiman ylläpitoon tai tarvitaan lisärahoitusta. Hankekustannukset nousevat.

- Lisätyöohjelmien rahoituksella (marginaalirahoitusta) ei välttämättä päästä samaan miestyökuukauden hintaan (toisin sanoen ei pystytä työllistämään samalla rahamäärällä yhtä montaa henkilöä) kuin varsinaisilla työmäärärahoilla, sillä välttämätön työnjohto- ja toimistohenkilöstö sekä aputyövoima on jo; lisävarat käytetään kone- ja kuljetustyöhön.
- Tienrakentaminen ei luo uusia pysyviä työpaikkoja (välittömästi), ei työllistä naistyyövoimaa eivätkä työt sovellu työttömien ammattirakenteen vuoksi kuin osalle työttömistä.

Lyhytkestoisessa työttömyydessä työn väliaikaaisuus ei ole este, mutta rakennetyöttömyyttä ei ratkaista näiden töiden avulla. Julkisen rakentamisen käyttö työllistämiseen on saattanut viivyttää ongelmien pysyvää ratkaisemista muuttamalla avoimen työttömyyden piileväksi.

Alueellisten työttömyyserojen tasaaminen tai kehitysalueiden rakennetyöttömyyden hoitaminen jatkuvasti tietöillä johtaa rakennusorganisaatioiden ja alueen alan työvoiman ylimitoittamisen vaaraan. Jo oman pysyvän henkilöstön työllistäminen niukan rahoituksen aikana muodostuu ongelmaksi. Rakentamisen jyrkkä supistamiseenkaan ei ole kannattavaa. Vielä 70-luvullakin voimakkaana jatkunut rakentaminen vei mahdollisuuksia rakentaa nyt, kun se työllistämisen vuoksi olisi välttämätöntä ja kustannuskehityksen tasoittumisen vuoksi tuloksellista.

## 5 TYÖLLISTÄMISVELVOITTEEN AIHEUTTAMAT POIKKEAMAT TIE- JA VESIRAKENNUSLAITOKSEN SUUNNITELTUUN RAHOITUKSEN KOHDENTUMISEEN

### 5.1 Kokonaispoikkeama

Kokonaispoikkeamalla tarkoitetaan erityisesti toimenpideohjelmissa tienrakentamiseen suunniteltujen ja todella toteutuneiden kustannusten eroja. Päätargetoituus oli selvittää tienrakentamisen



suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten avulla, millä alueilla, kuinka paljon ja mihin suuntaan on mahdollisesti poikettu piirin oman näkemyksen perusteella ja annettuihin rahoituskehyksiin laadituista keskipitkän ja lyhyen aikavälin suunnitelmista. Poikkeamisen suurimmaksi aiheuttajaksi väitettiin työllistämismuutetta. (Kustannus tässä  $\approx$  määräraha).

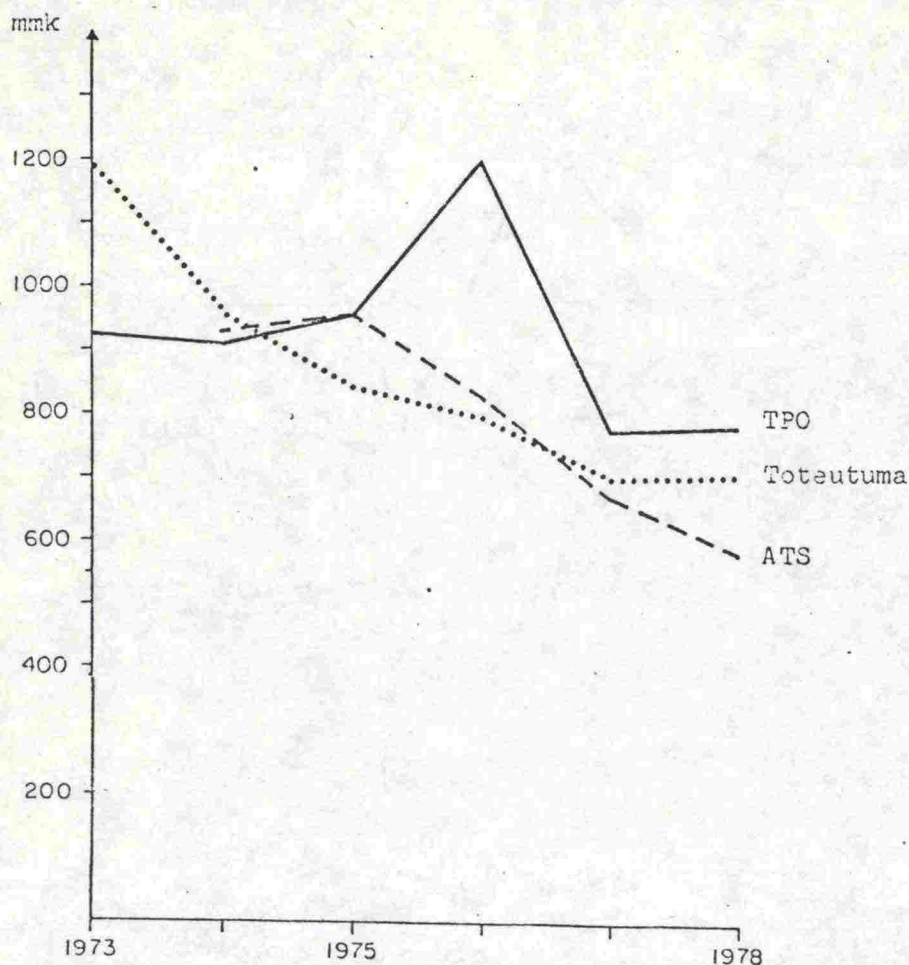
Toimenpideohjelmista tutkittiin vain kaksi ensimmäistä vuotta, jotta saatiin velvoitteen vaikutus puhtaammin esille. Suunnitelman loppuvuodet ovat varsin epävarmoja ja niihin voi vaikuttaa esimerkiksi tiepolitiikan muutos. Velvoitteen mahdollinen takautuva vaikutus sitoo ohjelman ensi vuosia: ohjelma ei ole täysin tieliikenteellisin perustein tehty. Kokonaisrahoituksen jyrkkä lasku ei kohdistu välttämättä samalla painolla kaikkiin alueisiin. On helpointa supistaa ohjelmaa siirtämällä kalliita hankkeita tuonemmaksi; alueittaista rahoitustarpeen patoutumista syntyy.

Voidaan väittää, että piirin alustavien vuositason suunnitelmien tulisi toteutua keskipitkän aikavälin suunnitelmia paremmin ja toteutua yhtä hyvin joka alueella, sillä rahoituskehykset ovat tarkemmin tiedossa ja työllistämismuutetta otetaan huomioon painavammin kuin TPO:ssa.

Vuonna 1971 laadittiin piireissä kaksi laajuudeltaan erilaista viisivuotistoimintasuunnitelmaa: perusohjelma ja ohjelmavaihtoehto 2. Perusohjelma rakennettiin valtiovarainministeriön antamiin kehyksiin. Mahdollinen työllisyysrahoitus tuli osoittaa piiriin tiehankkeisiin sekä tutkimuksiin ja suunnitteluun, ja nimetyt hankkeet tuli pysyttää vuoden 1970 tasolla ts. perusohjelma oli tiemäärärahojen käyttösuunnitelma. Suunnitteluvuonna työllisyystilanne oli huononemassa, mutta toteutuneen rahoituksen aikaan elettiin jo nousukautta: jos työllisyysvaroin hoidettiin suhdannetyöttömyyttä, ei poikkeaman pitäisi olla suuri. Ohjelmavaihtoehto 2 edusti TVH:n näkemystä vähimmäisrahoitustarpeesta. Rakentamisen toimialalla tarve määriteltiin 30 prosenttia perusohjelmaa korkeammaksi ja puolet rahoituksesta olisi suunnattu etelän suuralueelle. Koska perusohjelman piirien tiedot vastaavat paremmin Toimenpideohjelma 1973-1977 hankeluettelon tietoja, valittiin se tutkittavaksi ohjelmaksi.



Kuvio 11. Toimenpideohjelmien ja alustavien toimintasuunnitelmi-  
ten kustannukset sekä toteutuneet kustannukset  
vuosina 1973-1978 (tr = 214).

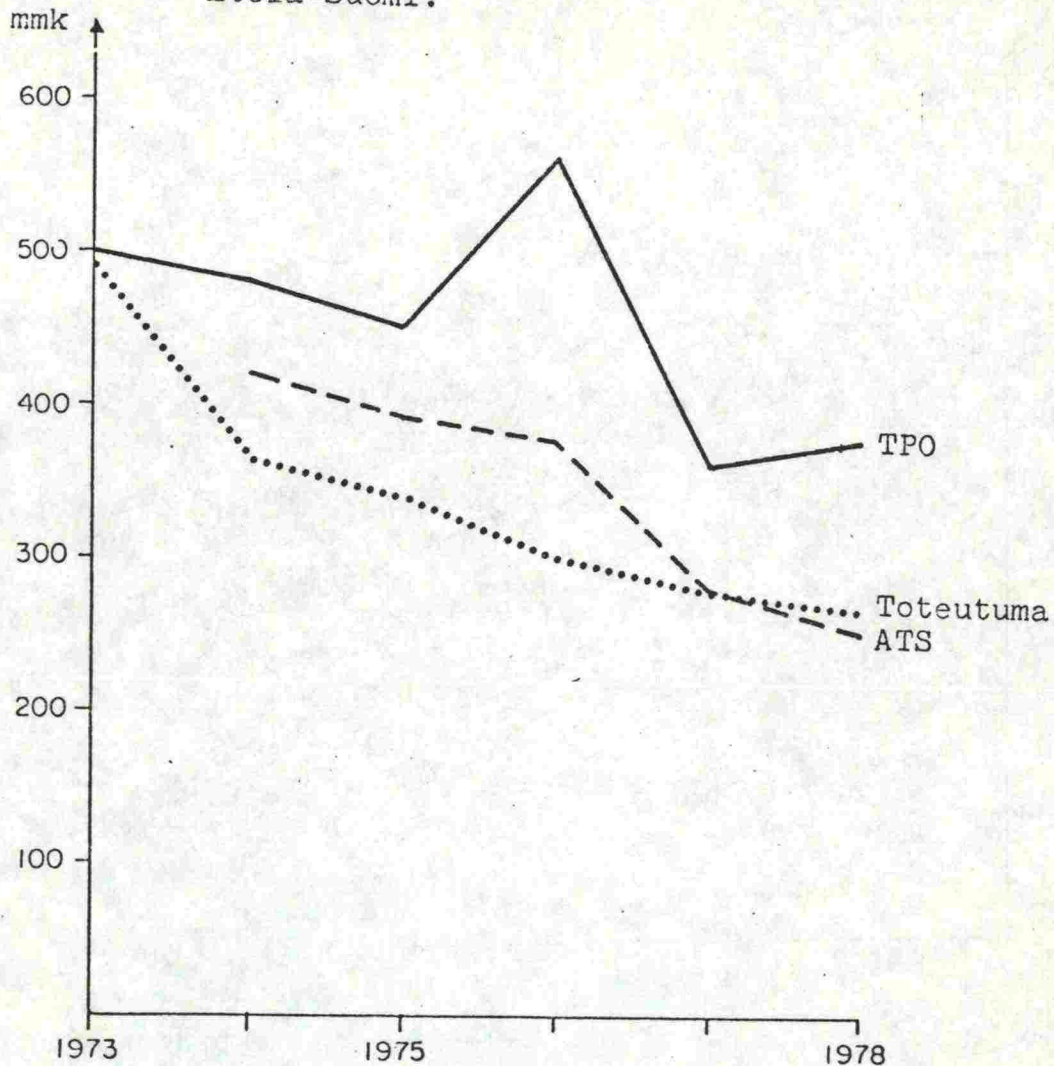


Kuviosta voidaan nähdä vuoden 1973-1974 toimenpideohjelman kehysrahoituksen alimitoitus, mutta suunniteltua korkeampi rahoitus ei selity kylläkään vain työllisyysvarojen määrällä, vaan myös tiemäärärahoja nostettiin. Vuonna 1974 pidettiin laitoksen nimellishoitus edellisvuoden tasolla ja kustannusnousu aiheutti toteutuneen rahoituksen laskun alimitoitettuna pidetyn TPO-suunnitelman tasolle. Vuoden 1973 aikana laadittiin vuoden 1975 ja 1976 suunnitelmat. Silloin tiedettiin jo seuraavien vuosien rahoitussupistuma, mutta ei uskottu tilanteen jäävän pysyväksi, ja vuodesta 1976 lähtien ohjelman rahoituskehys nostettiin laadintavuoden toteutuman tasolle. Vaikka pitkän aikavälin kehäksiä on supistettu voimakkaasti vuosiksi 1977 ja 1978, ei se ole riittänyt, mutta työllisyyden hoitamiseen laitos on saanut piirien tulo- ja menoarvioehdotusta enemmän määrärahaa. (Kuvioiden taustatiedot, liite 2)

Etelä-Suomen suuralueella TPO ei toteudu kuin vuonna 1973, jolloin ohjelman rahoituskehykset noudattelivat VVM:n ehdotusta. Muina vuosina suunnitelmat liikkui-  
vat aivan eri tasolla kuin toteutumat. Myös ATS:t alitetaan selvästi paria työttömyysvuotta lukuunottamatta.



Kuvio 12. Suunnitellut ja toteutuneet kustannukset, Etelä-Suomi.



Piireittäiset kokonaispoikkeamat ovat taulukossa n:o 8. Keskipitkän aikavälin suunnitelmista on Uusimaa joutunut eniten tinkimään. Vuotta 1973 lukuunottamatta on supistumat olleet 31-47 prosentin suuruisia. Rahoituksen vähentyminen suunnitellusta on vuosisuunnittelun tasollakin ollut paria viimeistä työttömyysvuotta ja niukan rahoituksen vuotta lukuunottamatta 16-20 %.

Toimenpideohjelman suunnitelmat ovat toteutuneet parhaiten Kymen piirissä, saihan piiri varoja lisää vuonna 1973, ja parina vuotena TPO on toteutunut paremmin kuin lyhyen aikavälin suunnitelmat.

Turku on toinen pitkän aikavälin suunnitelmista luopumaan joutunut piiri eikä Hämeen piirillä ole onnistunut paljoakaan paremmin. ATS:ien toteutuminen on näissä piireissä hyvin vaihtelevaa.



Taulukko 6. Toimenpideohjelmissa ja alustavissa toimintasuunnitelmissa suunniteltujen ja toteut-  
neiden kustannusten erot tie- ja vesirakennuspiireissä vuosina 1973 - 1978, tr-tasossa 214  
Etelä-Suomi.

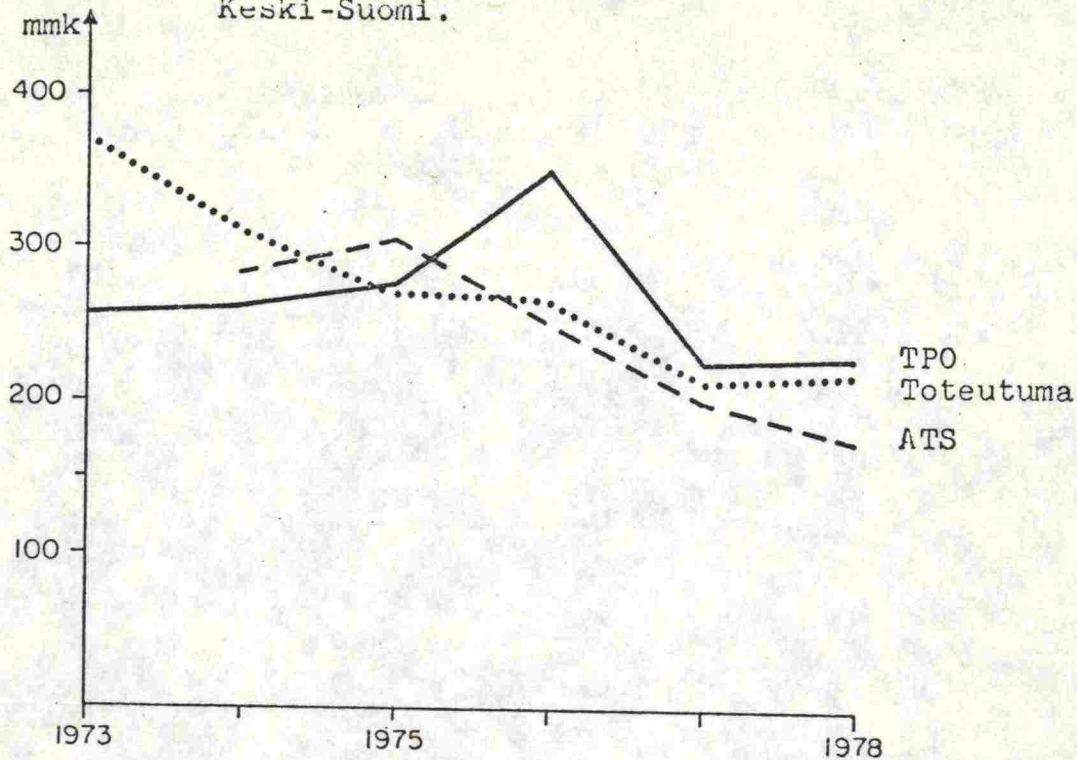
	Mmk					
<u>Uusimaa</u>	1973	1974	1975	1976	1977	1978
TPO ja toteutumat	-3.4 1.4 %	-89 37.5 %	-76.4 33.7 %	-124 47 %	-52 30.7 %	-87 47.5 %
ATS ja toteutumat	-	-33 18.4 %	-29 16 %	-36 20.5 %	-1.7 1.4 %	-10 9.7 %
<u>Turku</u>						
TPO ja toteutumat	-12 13.3 %	-23 25.7 %	-8.8 12.3 %	-47 44.3 %	-14 18 %	-16 21.3 %
ATS ja toteutumat	-	-6 8.4 %	-10 13.8 %	-9 13 %	+2.7 4.5 %	+7 13.3 %
<u>Häme</u>						
TPO ja toteutumat	0	-13 12.8 %	-19 18 %	-69 53.7 %	-9 12.6 %	-3 4.2 %
ATS ja toteutumat	-	-11 11 %	-2 2.4 %	-24 28.3 %	+1.8 3 %	-13 23 %
<u>Kymi</u>						
TPO ja toteutumat	+7.3 11 %	-1.4 2.5 %	-6.3 14 %	-21 35 %	-11 24.8 %	-5.7 12.8 %
ATS ja toteutumat	-	-9 13.4 %	-13.5 23.3 %	-8 17 %	-6 15 %	+3.4 9.4 %

Alustavien toimintasuunnitelmien suuria poikkeamia selittää esi-  
merkiksi tienrakennuskustannusten arvaamattoman jyrkkä nousu.  
Vuonna 1974 jäi noin 20 hanketta aloittamatta, vaikka niille oli  
osoitettu määrärahat tulo- ja menoarviossa. Varat oli käytettävä  
kustannusnousun kompensointiin, koska etelän alue ei saanut työl-  
lisuusvaroja. Kaikki hankkeista eivät ole käynnistyneet vielä-  
kään.

Vuosien 1975-1979 toimenpideohjelmassa oli suunniteltu aloitetta-  
vaksi suuria hankkeita, esimerkiksi monikaistateitä, mutta hankkeita  
siirrettiin eikä niitä ole mukana ohjelmassa 1976-1980 tai tämän  
jälkeen.



Kuvio 13. Suunnitellut ja toteutuneet kokonaiskustannukset, Keski-Suomi.



Vuosien 1973-1974 kehysrahoituksesta voitiin päätellä, että työllisyysvaroja saavilla alueilla tullaan TPO-suunnitelmat ylittämään. Näin on käynytkin: Keski-Suomen suuralueella suunnitelmat ylitettiin 20-44 prosenttia. Vuotta 1976 lukuunottamatta toimenpideohjelmat on saavutettu hyvin ja vuotuissuunnitelmat on ylitetty paitsi vuonna 1975.

Pohjois-Karjalan ja Kuopion piirien toteutuneiden kustannusten nousu aiheuttaa suurimmalta osalta suuralueen toimenpideohjelman poikkeaman vuosina 1973-1974, ks. taulukko 9.

Pohjois-Karjalan piirin rahoitus on ollut tasaista paria viime vuotta lukuunottamatta ja työllisyysvarojen osuus on ollut korkea. Kuopion piirissä on työllisyysmäärärahat muodostaneet puolet rahoituksesta. Kokonaisrahoitus on ollut tasaista vuosien 1972-1973 nopeata nousua lukuunottamatta.

Mikkelin piirin poikkeamat ovat olleet useimmiten vähennyksiä. Piirin rahoitusta on vähennetty tasaisesti eikä työllisyysvarojen osuus ole ollut kovin korkea. Samanlainen kehitys on ollut Keski-Suomen ja Vaasan piireissä. Näissä piireissä on toimenpideohjelmassa suunnitellusta poikkeamiset olleet enimmäkseen vähennyksiä. Vaasan piirin kehysrahoitus on ollut 70-luvun alkuvuosien tasolla.



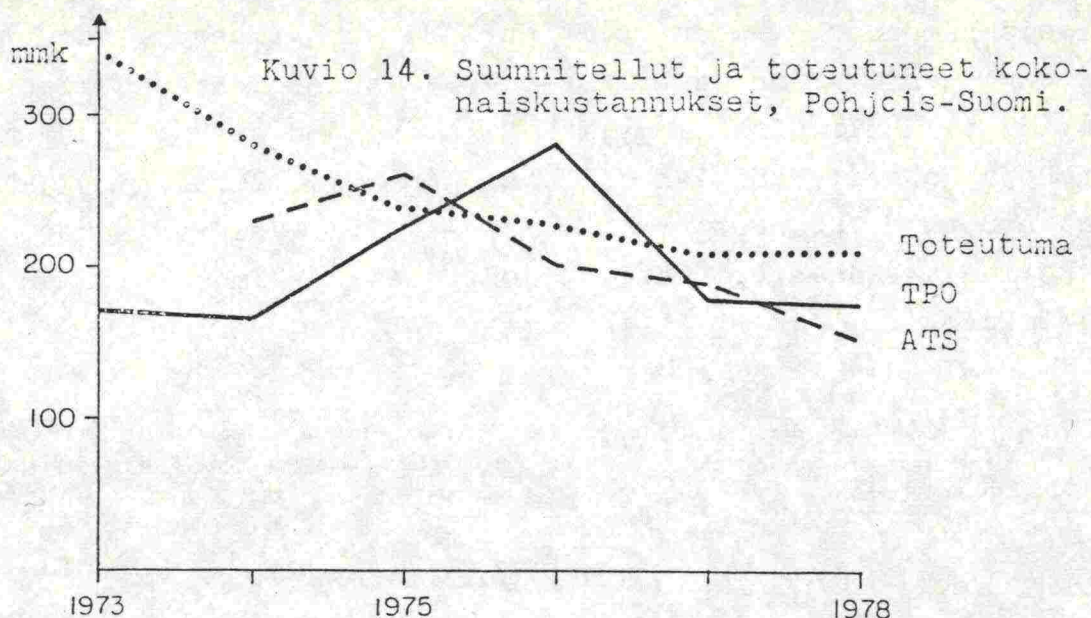
Viimeisenä parina vuotena piirien ATS:t on ylitetty. Vuoden 1974 toimenpideohjelma on tehty kustannuksiltaan alempaan tasoon kuin ATS. Siitä huolimatta ATS ylitettiin. Eniten saivat lisää määrärahoja Pohjois-Karjalan ja Kuopion piirit. Vuosina 1975-1976 ovat ATS:t toteutuneet hyvin vaihtelevasti. Voidaan sanoa, että Mikkelin ja Vaasan piirit ovat joutuneet karsimaan myös vuotuisohjelmiaan.

Taulukko 7. Toimenpideohjelmissa ja alustavissa toimintasuunnitelmissa suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot tie- ja vesirakennuspiireissä vuosina 1973-1978, tr-tasossa 214. Keski-Suomi.

	Mmk					
	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Mikkeli</u>						
TPO ja toteutumat	+5 10.5 %	-4 8.6 %	-5 11.5 %	-21.5 37.3 %	-5.5 14.5 %	-4 12.5 %
ATS ja toteutumat	-	+3.5 8.5 %	-12 23.8 %	-5 14.6 %	+2.8 5.9 %	+4 14.6 %
<u>P-Karjala</u>						
TPO ja toteutumat	+29 100 %	+20 66.8 %	+9 24.3 %	-2.4 5 %	-1.7 4.5 %	-1.5 4 %
ATS ja toteutumat	-	+11 28 %	-7 13 %	+1 2.9 %	+6 19.2 %	+9.6 39 %
<u>Kuopio</u>						
TPO ja toteutumat	+41 97 %	+20 47 %	+8 15 %	-4 6 %	+4 10.2 %	-1.2 3 %
ATS ja toteutumat	-	+1.2 23.5 %	-2 3.3 %	+14.5 30.5 %	-1 2 %	+6 16.9 %
<u>K-Suomi</u>						
TPO ja toteutumat	+17 31 %	+2 3.7 %	-6 10.5 %	-25 34 %	-4 8.7 %	+7 18.8 %
ATS ja toteutumat	-	+7 13.6 %	-5 9.5 %	+5 10.8 %	0	+11 33 %
<u>Vaasa</u>						
TPO ja toteutumat	+21 25.5 %	+13 15.5 %	-14 16.7 %	-37 33 %	-15 20 %	-8 10.3 %
ATS ja toteutumat		-6 6 %	-12 14.6 %	-2 3 %	+5.6 10.4 %	+15 28.9 %

Pohjois-Suomessa on toimenpideohjelmissa esitetyt kustannusarviot ylitetty paitsi vuonna 1976, eikä silloinkaan jääty suunnittelusta läheskään niin paljon kuin Keski-Suomen suuralueella; etelähän oli omaa luokkaansa. ATS alitettiin taas ainoastaan vuonna 1975. Suuralueen toimenpideohjelmat ylitettiin vuonna 1973 100 prosentilla ja seuraavana vuonna yli 70 prosentilla. Etelän suuralue saavutti 1973 suunnittelemansa ja jäi neljäsosan jälkeen seuraavana vuonna. Keski-Suomen suuralueen ylitykset olivat 44 ja 19 prosenttia.





Kainuun piirin toteutuneet tienrakennuskustannukset ovat olleet vuosina 1973-1974 kolmin- jopa nelinkertaiset TPO:ssa suunnitellusta tasosta. Suuren osan noususta selittää rajantakaisia projekteja varten tehtyjen hankkeiden mukaan tulo. Näiden vuosien jälkeenkin piirin molemmat suunnitelmat on ylitetty 16-31 prosenttia vuosittain vuoden 1976 toimenpideohjelmaa lukuunottamatta. Työllisyysrahoitusta on ollut puolet kokonaisrahoituksesta.

Keski-Pohjanmaan piiri sai suhteellisesti enemmän lisärahoitusta kuin Lapin ja Oulun piirit; markkamääräisesti alhaisinta lisärahoitus oli Oulun piirissä ja korkeinta Kainuussa. ATS:t ylitettiin näinä hyvinä työllisyysvuosina runsaasti joka piirissä.

Keski-Pohjanmaan piirissä työllisyysrahoituksella on ollut korkea ja verrattain tasainen osuus. Piirin ATS:ien ylitykset ovatkin suuria. Sen sijaan TPO:t ovat toteutuneet erittäin hyvin vuodesta 1975: on saavutettu pitkällä aikavälillä tavoitetaso, mutta rahoituskehyksiä ei ole ylitettykään.

Oulun piirin työllisyysmäärärahat ovat muodostaneet useana vuonna puolet piirin rahoituksesta. Piirin ATS:ien ylitykset ovatkin korkeita ja ne ovat korkeampia kuin toimenpideohjelmien poikkeamat. TPO:iden taso on ylitetty muulloin kuin vuosina 1976-1977. Työttömyys piirissä oli korkealla vielä vuonna 1973.



Taulukko 8. Toimenpideohjelmissa ja alustavissa toimintasuunnitelmissa suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot tie- ja vesirakennuspiireissä vuosina 1973-1978, tr-tasossa 214. Pohjois-Suomi.

	Mmk					
<u>Kainuu</u>	1973	1974	1975	1976	1977	1978
TPO ja toteutumat	+65 292 %	+38 181 %	+6 16 %	-9 18.2 %	+5 17.7 %	+4 15.5 %
ATS ja toteutumat	-	+12 25.4 %	+6 16 %	+5 14.5 %	+5 17.7 %	+8 31 %
<u>Lappi</u>						
TPO ja toteutumat	+46 58.9 %	+49 65 %	+2 2.2 %	-27 20.8 %	+26 33 %	+30 38 %
ATS ja toteutumat	-	+22 21.3 %	-11 9.4 %	+11 11.8 %	+8 7.9 %	+34 46.9 %
<u>K-Pohjanmaa</u>						
TPO ja toteutumat	+38 126 %	+19 65.3 %	+2 6.8 %	-4 9 %	+0.4 1.4 %	-1.2 3.9 %
ATS ja toteutumat	-	+11 29 %	-6 13.3 %	+5 13.5 %	+3 11 %	+9 41 %
<u>Oulu</u>						
TPO ja toteutumat	+21 52 %	+16 39.5 %	+0.7 1.4 %	-12 18.8 %	0 0	+5 13.6 %
ATS ja toteutumat	-	+13.5 32.8 %	-10.5 17.8 %	+8 20 %	+5 13.8 %	+9 27.2 %

Lapin piirin kokonaisrahoitus putosi vasta vuonna 1976. Työllistämisen kannalta vuonna 74-75 olisi rahoituksen pitänyt laskea, mutta myös työllisyysvaroja on tuolloin ohjattu paljon alueelle. Vuoden 1974 ATS on ylitettykin runsaalla viidenneksellä, mutta vuoden 1975 ATS on alitettu lisätystä kokonais- ja työllisyysvaroista huolimatta. Piirin pitkän aikavälin kehysrahoitusta on supistettu vuosina 1977 ja 1978, mutta suunnitelmat on ylitetty kolmanneksella ja määrärahat ovat vuoden 70- tasolla nykyisin. Muilla piireillähän rahoitus on huomattavasti vuoden 70 rahoituksen alapuolella.



Vuosien 1973-1977 toimenpideohjelmassa olisi kaikki ns. tehostettu kunnossapito pitänyt luokitella rakenteen- tai suuntauksenparantamishankkeiksi, mutta kaikki piirit eivät menettelleet näin. Hankkeet eivät näy missään suunnitelmissa. Varsinkin öljysorasteiden pohjanvahvistustöitä teetätettiin kunnossapito-organisaation avulla työllisyystyönä ja työllisyysmäärärahoihin. Toteutuneet kustannukset rekisteröitiin ainakin pääosin kunnossapito-toimialan kustannuksiin, joten kaikki alityöllisyysalueiden tienrakentamisen kustannuspoikkeamat eivät sisälly vuosina 1973 ja 1974 kokonaispoikkeamaan. Tehostetun kunnossapidon kustannukset olivat vuonna 1973 65 mmk (kunnossapidon työllisyysmäärärahat olivat 79 mmk) ja vuonna 1974 49 mmk (työllisyysmäärärahat olivat 43 mmk) tr-tasossa 214. (Lähde: Tilastoja yleisten teiden kunnossapidosta 1974, s 27 ja tie- ja vesirakennuslaitoksen sisäiset tilastot/Taloussosasto).

Vaikka vuodet 1973-1974 olivat talousnousun vuosia ja työttömyys laski myös alityöllisyysalueilla, on sekä TPO-suunnitelmat että AT-suunnitelmat ylitetty Keski- ja Pohjois-Suomen suuralueilla. Tienrakennuskustannukset kohosivat jyrkästi vuonna 1974: nimellisrahoitus on ollut runsasta piirien tulo- ja menoarvioon nähden, joka laadittiin liian alhaiseksi arvioituun kustannustasoon. Tämä virkearviointi näkyy hyvin etelän suuralueen AT-suunnitelman ja toteutuman välillä. Työllisyysmäärärahojen käytön peruste, alueellisen rakennetyöttömyyden lieventäminen, ei ottanut huomioon työllisyystilanteiden vaihteluita eikä kustannusnousta.

ATS:t eivät toteutuneet aina paremmin kuin TPO-suunnitelmat eikä myöskään yhtä hyvin eri alueilla. Erityisen heterogeenisia olivat Keski-Suomen suuralueiden piirien rahoituspoikkeamat. Näihin ilmiöihin oli syynä lähinnä työllisyysmäärärahajärjestelmä, joka antoi lisärahoitusta eri tavalla eri alueilla. Lisärahoituksen vaikutus ei jää vain siihen vuoteen, jolloin varoja saadaan, vaan työllisyysvaroin aloitettujen hankkeiden jatkorahoitustarve voi suunnata varoja lisää alueelle useiden vuosien ajan.



## 5.2 Tie- ja vesirakennuspiirien sisäiset rahoituspoikkeamat

Alityöllisyysalueiden piirien sisällä ovat määrärahat saattaneet ohjautua suunniteltua enemmän pahimmille työttömyysalueille. Työvoimaviranomaisilla on mahdollisuus vaikuttaa hankevalikoimaan ja hankkeiden sijaintiin sekä vuosityöohjelman laadintavaiheessa että työ- ja työvoimaohjelman vahvistamisvaiheessa ja myös lisätyöohjelmien vastaavissa prosesseissa. Työllisyysrahoitusjärjestelmä itsessään antaa mahdollisuuden ulkopuolisille vaikuttaa hankevalintaan. Tämän lisäksi havaittiin, että oli piirejä, jotka eivät olleet toimintasuunnitelmissaan kohdentaneet lainkaan varoja esimerkiksi rakentamiseen, mutta toteutumavaiheessa toimenpideryhmä oli saanut rahoitusta. Myös lisätyöohjelmien alueelliset laajuudet ja ohjelmien hankerakenne ja erityisesti ulkopuolelta voimassaolevan toimenpideohjelman otettujen hankkeiden lukuisuus viittaavat varojen vinoutuneeseen kohdentumiseen piirin sisällä (tarkempi selvitys kohdassa Lisätyöohjelmat).

Selvitystapa oli se, että seurattiin jonkun vuoden suunniteltua alueittaista varojen suuntaamista ohjelma ohjelmalta toteutumiseen saakka. Tie- ja vesirakennuspiirit on valittu satunnaisesti ja piirit on jaettu osa-alueisiin työllisyystilanteen vaikeuden mukaan: ykkösellä merkityn alueen työllisyys on huonoin (kartta liitteessä 3). Löytyy myös muita varojen kohdentumiseen vaikuttavia tekijöitä, jotka vaikeuttavat selvitystä: ulkopuolisten vaikutuksesta aloitettujen hankkeiden ei välttämättä tarvitse olla piirin pahimmilla työttömyysalueilla tai yksi suuri hanke voi viedä huomattavan osan piirin rahoituksesta useaksi vuodeksi (ja hankkeen ajoituksen tai teknisen toteutustavan valintaan ovat työllisyysnäkökohdat voineet vaikuttaa) tai alueen työllisyystilannetta ei ole arvioitu oikein. Näiden tekijöiden vuoksi varat eivät kohdennu suunnitellusti, mutta ne eivät kohdennu pahimmille työttömyysalueillekaan.

Keski-Suomen tie- ja vesirakennuspiirissä asetettu hypoteesi toteutuu hyvin vuonna 1973: molemmilla työttömyysalueilla toteutunut rahoitusosuus on noussut alkuperäisestä suunnitelmasta, alue 1:llä vielä tulo- ja menoarvioehdotuksen tasostakin. Toteutuma-



vuosi oli hyvän työllisyyden aikaa, ks. taulukko 9.

Vuoden 1975 rahoitusosuuksien muutokset ohjelmasta ohjelmaan osoittavat vielä selvemmin väitteen todeksi, sillä heikoimman työllisyyden alueella ei ole alkuaan nähty olevan tienrakennustarvetta. Piirien tulo- ja menoarviovaiheessa suunniteltu osuus on toteutumisessa vielä noussut. Alueen 2 osuus on laskenut vain tulo- ja menoarvioehdotuksen tasosta. Jyväskylän alueen osuutta on jyrkästi supistettu suunnitellusta vuosi vuodelta. Kun vuodesta 1975 on tullut ohjelman 1. suunnitteluvuosi, ovat alityöllisyysalueiden osuudet selvästi kohonneet. Suunnitelma laadittiin hyvänä työllisyysvuotena 1973.

Taulukko 9. Keski-Suomen tie- ja vesirakennuspiirin sisäiset rahoituspoikkeamat suunnitellusta.

Vuosi/Alue	1	2	3	yht. %	yht. 1000 mk
<u>1973</u>					
TPO					
1972-76	8,1	14,5	77,4	100	49154
1973-77	11,4	20,2	68,4	100	52405
1974-78	11,3	23,7	65,0	100	39830
1975-79	18,7	19,0	62,3	100	40212
<u>1975</u>					
TPO					
1972-76	-	21,9	78,1	100	49770
1973-77	1,5	17,2	81,3	100	56999
1974-78	14,0	13,2	72,8	100	53087
1975-79	16,7	21,9	61,4	100	46720
1976-80	19,1	32,4	48,5	100	46131
1977-81	23,2	29,7	47,1	100	42488
<u>1977</u>					
TPO					
1973-77	-	7,9	92,1	100	40124
1974-78	14,0	20,4	65,6	100	68290
1975-79	9,8	12,9	77,3	100	72434
1976-80	14,5	20,6	64,9	100	51416
1977-81	20,3	39,6	40,1	100	36449
1978-82	13,7	31,4	54,9	100	30002
1979-83	19,1	36,4	44,5	100	32172



Tutkimusvuoden 1977 alueiden välisten rahoitusosuuksien kehitys noudattaa hypoteesia alueen 2 osalta erittäin hyvin. TPO 1977-81 laadittiin heikentyvän työllisyystilanteen ja laskevan reaalityöhoituksen aikana. Työttömyysalueelle suunniteltiin ohjattavaksi todella korkeat osuudet aiempiin suunnitelmiin verrattuna.

Alueelle 1 ei alkuaan suunnattu varoja. Vuosi 1977 oli TPO:n viimeinen suunnitelmavuosi. Jo seuraavassa TPO:ssa, joka laadittiin heikenneen työllisyyden vuotena 1972, tälle alueelle ohjattiin kuitenkin varoja. Alueen rahoitusosuuden kulku ei noudata kuitenkaan selvästi väittämää.

Jyväskylän alue on menettänyt osuuttaan jokaisena tutkimusvuotena huomattavasti.

Taulukko 10. Vaasan tie- ja vesirakennuspiirin sisäiset rahoituspoikkeamat suunnitellusta.

Vuosi/Alue	1	2	3	yht. %	yht. 1000 mk
	%	%	%		
<u>1973</u>					
TPO					
1972-76	12,7	31,6	55,7	100	69727
1973-77	17,1	40,9	42,0	100	69953
1974-78	8,1	38,3	53,6	100	63866
1975-79	8,8	48,0	43,2	100	63748
<u>1975</u>					
TPO					
1972-76	13,0	33,1	53,9	100	63682
1973-77	10,7	50,1	39,2	100	66253
1974-78	4,7	47,7	47,6	100	71390
1975-79	8,5	43,1	48,4	100	77412
1976-80	11,3	45,1	43,1	100	77874
1977-81	16,4	31,9	51,7	100	65602
<u>1977</u>					
TPO					
1973-77	11,8	42,0	46,2	100	60459
1974-78	20,2	43,4	36,4	100	103653
1975-79	22,0	34,0	44,0	100	106104
1976-80	8,6	40,7	50,7	100	73374
1977-81	6,6	30,9	62,5	100	60648
1978-82	15,9	47,7	36,4	100	45203
1979-83	18,4	45,2	36,3	100	44570



Vaasan tie- ja vesirakennuspiirissä väite on tosi vuonna 1973 rannikkoalueen tuntumassa sijaitsevalla piirin toiseksi heikoimmalla työllisyysalueella; osuuden nousu suunnitellusta on selvää. Vähennystä on ollut rannikkoalueella ja jonkin verran myös heikoimman työllisyyden alueella.

Vuonna 1975 oli kehitys päinvastainen: heikoimman työllisyyden alue on lisännyt osuuttaan, mutta alue 2 menettänyt omaansa. Tosin se saavutti alkuperäisen suunnitellun osuuden. Hyvien työllisyysnäkökymien vuosina laadituissa toimenpideohjelmissa heikoimman työllisyyden alueen osuutta on vähennetty, mutta tulo- ja menoarvioehdotuksessa osuutta oli nostettu uudelleen.

Vuoden 1977 toteutuman aikana ja tulo- ja menoarvioehdotuksen laatimisen aikaan on ollut erittäin huono työllisyystilanne. Ensimmäisen kerran tutkimusvuosi on ollut toimenpideohjelmassa 1973-77 viimeisenä suunnitelmavuotena. Varsinkin heikoimman työllisyyden alueen osuutta on nostettu seuraavissa ohjelmissa, mutta kun tutkimusvuosi on ollut ohjelman ensimmäisiä suunnitteluvuosia, on osuutta vähennetty jyrkästi. Piirin tulo- ja menoarvioehdotuksessa on työttömyysalueiden osuuksia jälleen nostettu.

Vaasan piirin rannikkoalueelta on osuutta vähennetty vuotta 1975 lukuunottamatta. Silloinkin osuus tosin väheni, jos sitä verrataan ensimmäiseen esitettyyn suunnitelmaan.

Vuotta 1973 lukuunottamatta on tulo- ja menoarvioehdotuksissa nostettu heikon työllisyyden alueiden osuuksia.

Hypoteesin voidaan katsoa toteutuneen myös Vaasan tie- ja vesirakennuspiirissä, vaikkakaan ei niin selvästi kuin Keski-Suomen piirissä.

Vuonna 1973 Oulun tie- ja vesirakennuspiirin eri alueiden rahoitusosuuksien kehittyminen on ollut täysin päinvastainen asetettuun hypoteesiin nähden: työllisyydeltään parhaimpina pidetyt alueet saivat tiemäärärahat lähes kokonaan. Tutkimusvuotena 1975 sen sijaan hypoteesi käy toteen täysin. Kaikki kolme työttömyysaluetta saavat toteutumassa enemmän kuin niille oli osoitettu piirin tulo- ja menoarvioehdotuksessa. Kun vuosi 1975 oli toimen-



pideohjelman 4. suunnitteluvuosi, ei näille alueille kohdennettu hankkeita lainkaan. Vasta vuonna 1972 laaditussa TPO:ssa 1974-78 osoitetaan heikoimman työllisyyden alueelle määrärahoja. Hyvinä työllisyysvuosina laadituissa ohjelmissa osuutta on vähennetty. Toiseksi heikoimman työllisyyden alueelle on alettu kohdentaa varoja vasta silloin kun vuosi on ollut ohjelman 1. suunnitelmavuosi.

Taulukko 11. Oulun tie- ja vesirakennuspiirin sisäiset rahoituspoikkeamat suunnitellusta.

Vuosi/Alue	1	2	3	4	5	yht.	yht.
	%	%	%	%	%	%	1000 mk
<u>1973</u>							
TPO							
1972-76	35,1	9,3	11,5	18,4	25,7	100	32983
1973-77	31,6	3,8	-	53,2	11,4	100	43383
1974-78	16,6	-	5,5	50,5	27,4	100	24428
1975-79	7,7	4,6	1,8	55,1	30,8	100	21299
<u>1975</u>							
TPO							
1972-76	3,0	-	-	48,1	48,9	100	39389
1973-77	-	-	7,1	18,5	74,4	100	33299
1974-78	36,4	-	-	24,2	39,4	100	42300
1975-79	13,4	13,0	6,7	33,9	27,0	100	40016
1976-80	18,8	15,4	2,4	46,3	17,1	100	47579
1977-81	23,1	16,9	2,8	48,1	9,1	100	40174
<u>1977</u>							
TPO							
1973-77	37,3	-	-	13,4	49,3	100	33654
1974-78	30,2	-	10,6	21,5	37,7	100	63900
1975-79	18,6	6,6	4,6	23,8	46,4	100	56474
1976-80	37,5	13,3	-	18,5	30,7	100	38438
1977-81	14,9	18,3	-	24,8	42,0	100	32738
1978-82	20,0	9,5	1,7	24,0	44,8	100	29690
1979-83	24,6	9,4	-	25,5	40,5	100	32650



Oulun ympäristö on ollut vähenevän rahoitusosuuden aluetta. Oulun piirissä on tievarojen alueittainen suunniteltu kohdentaminen vaihdellut erittäin voimakkaasti.

Myöskään vuodeksi 1977 kahdelle työttömyysalueelle ei suunniteltu tiehankkeita. Heikoimman työllisyyden alueen voidaan katsoa joutuneen luopumaan osuudestaan. Hypoteesi ei ole voimassa tällä alueella.

Väite on hyvin toteutunut vuonna 1975 ja osin vuonna 1977. Toteutumatta se jäi vuonna 1973. Kun alueen kokonaisrahoitus laski, on tiemäärärahoja kohdennettu rannikkoalueille.

Tutkitut piirit eivät olleet eniten ja säännöllisesti työllisyysvaroja saavia piirejä. Tutkimusvuosia oli vain kolme. Kuitenkin väitteen toteutumisesta tukevia seikkoja oli enemmän kuin sitä vastaan olevia: on syytä epäillä, että perinteisten alityöllisyysalueiden piirien sisällä on tapahtunut varojen vinoutunutta kohdentumista työllisyysvelvoitteen vuoksi.

### 5.3 Liikenneturvallisuuden parantamistoimenpiteiden sekä kunnossapitotoimialan suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot vuosina 1973-1978

Liikenneturvallisuushankkeista tutkittiin kevyen liikenteen väylien suunnittelur sekä kaikkien liikenneturvallisuushankkeiden suunnitellun ja toteutuneen rahoituksen erot (ks. taulukko 12). Tienrakentamisen toimenpideohjelmia ja liikenneturvallisuuden toimenpideohjelmia ei ole laadittu samoina vuosina. Esimerkiksi vuosi 1976 on rakentamisen toimialalla toimenpideohjelman 1975-79 toinen suunnitteluvuosi, mutta liikenneturvallisuushankkeissa vuosi on ensimmäinen suunnitteluvuosi ja peräisin ohjelmasta vuosille 1976-80. Poikkeaman suuruudet eivät ole sen vuoksi aivan vertailukelpoisia.



Taulukko 12. Tie- ja vesirakennuslaitoksen kevyen liikenteen väylien rakentamiseen ja kaikkien liikenneturvallisuushankkeiden toteuttamiseen suunnittelemaat kustannukset sekä toteutuneet kustannukset vuosina 1975-1978, tr-taso 214.

		mmk				
	Kevyt liikenne	Ero % TPO-tot.	Ero % ATS-tot.	Kaikki toimenpiteet	Ero % TPO-tot.	Ero % ATS-tot.
1975						
ATS	52			179		
toteutui	24		-54	106		-41
1976						
TPO	71			200		
ATS	37			142		
toteutui	31	-56	-16	122	-39	-14
1977						
TPO	62			171		
ATS	36			122		
toteutui	33	-47	-8	119	-30	-2
1978						
TPO	42			130		
ATS	36			115		
TS*	41	-2	+14	137	+5	+19

(Lähteet: TVH/Käyttöosaston liikennetoimiston turvallisuusjaoston tilastoja)

Vuosina 1973 ja 1974 oli kaikkien liikenneturvallisuustoimenpiteiden toteutuneet kustannukset n. 106 mmk. Koska tiepolitiikka oli alkanut painottaa liikenneturvallisuuden parantamista ja tarveselvitykset oli tehty, alkoivat piirit kohdentaa heikentyneistä rahoitusnäkyistä huolimatta varoja liikenneturvallisuushankkeisiin. Vuoden 1975 toteutuma oli kuitenkin vain edellisvuosien tasoa.

Laitoksen tienrakentamisen kokonaiskustannukset vähenivät vuonna 1975 toimenpideohjelmassa ja ATS:ssa suunnitellusta yli 10 prosenttia ja 110 mmk. Liikenneturvallisuuskohteiden kustannuksia alennettiin 73 mmk ja poikkeama ATS:ssa suunnitellusta oli peräti 41 %. Kevyen liikenteen väylien rakentamisesta luovuttiin suhteellisesti vielä enemmän; poikkeama oli 54 % ja 28 mmk. Vuonna 1975 luovuttiin selvästi liikenneturvallisuushankkeista.



Myös vuosina 1976-1977 LiTu-hankkeita vähennettiin suhteellisesti enemmän kuin muuta rakentamista. Vuoden 1978 aikana tilanne muuttui (ennakkotieto): LiTu-hankkeet saavat sekä toimenpideohjelmassa että alustavissa vuosityöohjelmissa suunniteltua enemmän varoja.

Liikenneturvallisuustoimenpiteistä on luovuttu enemmän kuin tienrakennushankkeista keskimäärin viimeistä tarkasteluvuotta lukuunottamatta. Kevyen liikenteen väylien rakentamista on vähennetty enemmän kuin liikenneturvallisuustoimenpiteitä keskimäärin.

On useita syitä, joiden vuoksi LiTu-hankkeita vähennetään ja vähennetään enemmän kuin rakentamista: Hankkeet eivät ole talvityöllistäviä, jos reaalirahoitus on vähentynyt, käynnissäolevien hankkeiden jatkorahoitustarve vie varat, ja työllisyysmäärärahat suunnataan mieluummin rakentamiseen. Työllisyysvaroin aloitettuisa vuonna 1977 loppuneissa hankkeissa ei ollut liikenneturvallisuushankkeita.

Rakentamisen toimintalinja on ollut pitkään korostunutta. Tarve taas on vaihtunut tiestön pituuden kasvun, päällystettyjen teiden pituuden kasvun, päällystelajien muuttumisen vaativimmiksi ja kalliimmiksi ja tiestön kulutuksen kasvun vuoksi kunnossapidon, keveiden parantamishankkeiden ja kesällä toteutettavien päällystys- ja liikenneturvallisuushankkeiden tarpeeksi. Kunnossapidon tuottavuuden kasvu ja -lyhyellä aikavälillä - uuden tiestön rakentaminen vähentävät kunnossapitotarvetta.

Rakentamista lisättiin suunnitellusta vuosina 1973-1974 (rakentamisen toimialan poikkeamatiedot ovat liitteessä 2). Ilman tehostettua kunnossapitoa, joka olisi pitänyt luokitella rakenteen parantamiseksi, toteutuneet kunnossapitokustannukset olisivat samana aikana suunniteltua alhaisemmat. Vuosina 1975-1976 kunnossapidon suunnitelluista kustannuksista poikettiin vähemmän kuin rakentamisen toimialalla, mutta toisaalta rakentamisen rahoituskehukset olivat korkeammalla.



Taulukko 13. Kunnossapidon toimialan toimenpideohjelmassa suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten erot vuosina 1973-1978, tr-tasossa 214.

	1973	1974	mmk 1975	1976	1977
( TPO, rakentaminen	922	905	948	1194	767 )
TPO	825	860	862	879	768
Toteutuma	850 <sup>x</sup>	825 <sup>x</sup>	806	812	828
Ero, mmk	+25	-35	-56	-67	+60
%	3.0	4.0	6.5	7.6	7.8

x = sisältää tehostettua kunnossapitoa 65 mmk ja 49 mmk

Lähde: Toimenpideohjelmat 1973-1977 - 1977-1981 ja TVL:n sisäisiä tilastoja kunnossapidosta

Kunnossapidon suunnitellut osuudet ovat olleet vuosina 1974-1976 saman suuruisia, parina viime vuotena ne ovat olleet vuosikymmenen alun toteutumatasolla (ilman tehostettua kunnossapitoa). Toteutuneet kustannukset eivät ole oleellisesti nousseet, vaikka toisaalta voimakkaan rakentamisen jälkeen ja päällystettyjen teiden lisäyksen takia kunnossapitotarve on kasvanut. Tarvetta lisää myös se, että rakentamisen toimialalla on kevennetty rakentamisen toteutustapaa; parannellaan uudelleen rakentamisen sijasta.

#### 5.4 Toimintasuunnitelmissa ilmaistuista toimenpidelinjoista poikkeaminen rakentamisen toimialan sisällä

Tutkimuksen kuluessa löytyi useita tekijöitä, joiden vuoksi voi väittää rakentamisen toimenpideryhmien rakentamisen, suuntauksen parantamisen ja rakenteen parantamisen välillä tapahtuneen siirtymiä. Piirien suunnitelluista rahoitusosuuksista oli poikettu (alittyöllisyysalueilla suunnitellut osuudet oli yleensä ylitetty), lisätyöohjelmiin oli otettu hankkeita voimassaolevan toimenpideohjelman ulkopuolelta ja liikenneturvallisuushankkeita oli vähennetty suunnitellusta. Talvityöllistämisen vuoksi ohjelmista on pyritty tekemään talvipainotteisia.



Alityöllisyysalueiden saama lisärahoitus on voitu suunnata rakentamis- tai suuntauksen parantamishankkeisiin, joita pidetään työllistävämmin kuin yleensä keveämpiä rakenteen parantamishankkeita. Ohjelman toteutusvaiheessa on voitu valita työllistävämpi hanke tai tekninen ratkaisu suunnitellun tilalle. Etelän suuralueella on lisäkapasiteetin rakentamistarvetta. Rahoitus oli laskenut suunnitellusta ja voi olettaa, että pääomaa kysyvää rakentamista on vähennetty. Tilalle on valittu halvempia parantamistoimenpiteitä tai on kevennetty valittua toimenpidettä.

Väitteiden todentamisessa käytettiin hyväksi piirien TPO-ehdotusten toimenpideryhmittäisiä ja tie- ja hankelajeittaisia koontitaulukoita. Tuloksia on koottu liitetaulukoon, liite 4. Taulukon tiedot ovat toteutumavuoden kustannustasossa. Eri vuosien luvut eivät ole vertailukelpoisia keskenään.

Vuosina 1974 ja 1975 laitos luopui suunnitellusta rakentamisen tasosta. Etelän suuralueen rakentamista vähennettiin voimakkaasti, mutta suhteellisesti väheni eniten rakenteen parantaminen. Vuosina 1973-1975 alityöllisyysalueilla suunnattiin saatu lisärahoitus raskaisiin hankkeisiin.

Vuodesta 1976, kun rahoituslaskun tiedettiin jäävän pitempiaikaiseksi, on koko laitoksen toiminnassa alettu painottaa rakenteen parantamista ja rakentamista on vähennetty. Työllisyyden hoidon kannalta kehitys on ollut virheellinen, ja myös tienrakennuskustannusten nousun rahoittumisen vuoksi rakentaminen olisi ollut tarkoituksenmukaista.

Etelän alueen toiminta on ollut koko laitoksen toiminnan suuntaista: rakentamista ja suuntauksen parantamista on vähennetty ja siirrytty rakenteen parantamiseen.

Vuonna 1976 etelän ja Keski-Suomen alueet vähensivät raskasta rakentamista, mutta pohjoinen alue lisäsi sitä myös vuonna 1976. Vuonna 1977 alityöllisyysalueet painottivat vain rakenteen parantamista, mutta seuraavana vuonna myös rakentamista.

Etelän suuralueen eri piirit olivat tarkastelukautena vähentäneet rakentamista; oli selvää siirtymistä rakentamisesta rakenteen parantamiseen. Poikkeuksen teki Turun piiri, joka työllisyyspoliittisesti ajatellen on toiminut tarkoituksenmukaisesti, kun raken-



tamisen osuutta on lisätty työttömyysvuosina.

Alityöllisyysalueiden piirien toimenpideryhmien välinen painotuksen muuttuminen ei ollut järjestelmällistä. Erityisesti Keski-Suomen alue oli hyvin heterogeeninen.

Joissakin piireissä rakentamiseen ja suuntauksen parantamishankkeisiin oli suunnattu rahoitusta suunniteltua enemmän, mutta näin ei ollut joka vuosi. Pohjois-Suomen suuralueen piirit ovat selvemmin suosineet raskaita hankkeita. Myös pohjoisen piireissä on rahoituslaskun vuosina selvästi siirrytty rakenteen parantamiseen. Suurimmat vaihtelut suunnitellun osuuden ja toteutuneen osuuden välillä on ollut suuntauksen parantamisen toimenpideryhmässä. Se, että alityöllisyyspiireissä ei suunnattu lisärahoitusta selvästi suunniteltua suuremmalla osuudella rakentamis- ja suuntauksen parantamishankkeisiin, saattaa selittyä:

- Rakentamisen toimintalinja on pitkään ollut korostunutta. Tieverkoston valmistumisen myötä parantamistoimenpiteet saattavat olla riittäviä.
- Rahoituksen väheneminen voi vaikuttaa niin, että on siirrytty rakentamisesta paranteluun ja parantamistoimenpiteissä keveisiin ratkaisuihin.
- Rakenteen parantamishanke voi olla hyvinkin "raskas" (sisältää sillanrakennusta, tielevennyksiä).
- Alityöllisyysalueen työttömyyspesäkkeeseen on viety uusi hanke. Alueella ei ollut rakentamis- tai suuntauksen parantamishanketta.
- Luokittelutavan epämääräisyys.

Eri toimenpideryhmien sisällä on ollut siirtymiä ja poikkeamia suunnitellun ja toteutuman välillä. Nämä kertovat suunnittelu-, ohjelmointi- ja erityisesti toimeenpanotyön vaikeudesta.

## 6. LISÄTYÖOHJELMIEN ANALYYSI

### 6.1 Lisätyöohjelmien toimintaa muuttava ja toimintaa sitova vaikutus

Tutkimuksessa havaittiin rahoituspoikkeamia syntyneen. Työllisyysrahoitus kasautui niihin piireihin, joissa suunniteltu rahoitus-



osuus oli ylitetty tai ainakin saavutettu. Toisaalta rahoitus ei vaihdellut suhdannetyöttömyyden kanssa tarkoituksenmukaisesti. Lisätyöohjelmien vuosittaista laajuutta ja alueellisia osuuksia sekä ensimmäisen vuoden rahoitusosuutta koko kustannusarviosta tutkimalla saatiin tietoa lisätyöohjelmien toimintaa sitovasta ja rahoitusta vinouttavasta vaikutuksesta. Lisätyöohjelmien hankkeiden ominaisuuksia tutkimalla selvitettiin, ovatko hankkeet olleet suositeltuja lyhytkestoista ja miestyövaltaisia hankkeita, mitä toimenpideryhmiä ne ovat olleet ja ovatko ilmoitetut kustannusarviot pitäneet (hankkeet laajentuneet tai otettu ohjelmaan epärealistisen alhaisella kustannusarviolla/hankkeita on jouduttu varojen puutteessa hidastamaan).

Koko analyysin ajan on kyseessä vain ohjelmien uudet hankkeet.

Taulukko 14. Lisätyöohjelmat vuosina 1973 - 1977, uudet hankkeet, tr-taso 230.

	Ohjelmat vuonna, mmk				
	1973	1974	1975	1976	1977
Ohjelmien kustannusarviot, uudet hankkeet	250 (280)	214.7	210	287	144
Tienrakentamisen määrärahoista %	18.5	20	21.6	32.5	18.6
1. vuoden rahoitusosuus, uudet hankkeet	39	33.5	43.7	49	29
%	15 (14)	15.6	21	17	20
Suurten hankkeiden kustannusarviot	228	196	176	255	115
TPO:n ulkop. ja kiirehd. hankkeiden kust. arviot	88	95	30	49	52
Suuria hankkeita, kpl	27	23	23	37	20

Lisätyöohjelmien uusien hankkeiden kustannusarviot ovat muodostaneet tienrakentamisen rahoituksesta viidenneksen, vuonna 1976 jopa kolmanneksen. Koska ensimmäisen vuoden rahoitusosuudet ovat olleet alhaisia, on toiminta sitoutunut voimakkaasti. Talousnousun hyvän työllisyyden vuosina laaditut ja aloitetut ohjelmat rajoittivat



huonojen työllisyysvuosien hankevalikoiman ja rahoituksen kohdentamisen sovittelua. Vaikeutta on lisännyt lama-ajan alentunut rahoitus. Tämä on yksi niistä syistä, joiden takia julkisen rakentamisen pitäisi supistua talousnousun aikaan ja jo nousun alkuvaiheessa.

Vuosina 1973-1974 osa tievarjoista kului kustannusnousujen kompensointiin (ATS:t tehtiin vuonna 1973 laadinta-ajan ja vasta vuodesta 1974 ennustettuun kustannustasoon, mutta vuonna 1974 nousu arvioitiin liian matalaksi). Työllisyysmäärärahoilla aloitettiin hankkeita pienellä alkurahoituksella.

Talousnousun aikana ei pitäisi aloittaa lisärahoituksella uusia hankkeita, vaan siirtää uusia suuria hankkeita, keventää hankevalikoimaa ja mahdollisesti keskeyttääkin suurimpia kohteita. Toiminta on kuitenkin suunniteltava yhtäläillä kuin toimintastrategia työttömyystilanteessa.

Jos ohjelmat otettaisiin käyttöön vasta työttömyystilanteessa, olisi toiminnan pakko pysyä kaikilla alueilla suunnitelluissa kehyksissä. Tämä parantaisi jo kehysrahoituksen suunnittelua: työllisyyden ja kustannustason kehitys olisi arvioitava realistisesti. Toisaalta ohjelmat eivät laajenisi suunnitellusta, vaan saatettaisiin siirtää uusien hankkeiden aloitusta silloin, kun tienrakennuskustannukset kohoaisivat nopeasti. Näinhän on käynyt alueilla, joille työllisyysvaroja ei saada. Hankkeiden kustannusarviot pitäisi laatia realistisiksi ja hankelaajennukset vaikeutuisivat eikä toimenpideohjelmista ja alustavista toimintasuunnitelmista kannattaisi tehdä kehyksiin nähden ylimitoitettuja. Ohjelmien rahoitus olisi taattava, toisaalta saataisiin tietoa tulevasta työllisyysrahoitustarpeesta jo hyvinä vuosina.

Pari talvikautta kestävien hankkeiden on katsottu sopivan työllisyshankkeiksi: ne eivät sido toimintaa ja vaativat vähän pääomaa, ne ovat miestyövaltaisesti toteutettavia ja nopeasti käynnistettäviä. Talousnousun vuosina oli pienten hankkeiden osuus vähäinen ja kaikkien uusien hankkeiden 1. vuoden rahoitusosuus alhainen. Toiminta sitoutui voimakkaasti. Työttömyysvuosina ja reaali- rahoituksen supistumassa on pienten hankkeiden osuus nousut.



Jos tiehankkeilla halutaan nykyisin vaikuttaa työttömyyteen, olisi ajattelutapaa muutettava: Vaikka pienet hankkeet eivät sido toimintaa ja vaikka työntekijöiden lukumäärä (välitön, esim. vuosikeskiarvo) nousisi ja vaikka pääomaa tarvittaisiin suhteellisen vähän, on suurten hankkeiden avaaminen perustellumpaa, kun työllisyys alkaa heiketä. Suuret hankkeet työllistävät alaa ja sen konekapasiteettia ja kerrannaiset kysyntä- ja työllisyysvaikutukset ovat aivan toista luokkaa. Pienten hankkeiden toteuttaminen nousukausina on perusteltua; ei kilpailla panoksista eikä kokonaistyöllisyysvaikutukseen tarvitse kiinnittää huomiota.

Kun tienrakennuskustannukset kohosivat voimakkaimmin vuonna 1974 olivat lisätyöohjelmat etelä-voittoisia. TPO:n ulkopuolelta otettu suuri Uudenmaan piirissä sijaitseva hanke vei valtaosan rahoituksesta. Muina vuosina ohjelmat ovat olleet alityöllisyysaluepainotteisia. Vuonna 1973 pohjoisen hankkeiden alkuperäiset kustannusarviot olivat 30 mmk ohjelmissa esitettyjä korkeammat. Toiminta sitoutui pahiten pohjoisessa alkurahoituksen pienuuden, kiireettömien hankkeiden ja TPO:n ulkopuolisten hankkeiden lukuisuuden vuoksi (ks. liite 5).

Vuoden 1975 lisätyöohjelmat suuntasivat rahoitusta sekä etelään että pohjoisen alueille. Pohjois-Suomen suuralueella oli otettu ulkopuolelta voimassaolevan TPO:n peräti kuusi hanketta, mutta hankekoko oli pienentynyt ja puolet kustannusarvioista saatiin aloitusvuotena. Pohjoisessa sijaitsi myös pienellä alkurahoituksella aloitettu ainoa kiirehditty hanke (9 mmk, 2,5 %).

Työttömyyden pahentuessa ohjelmien paino siirtyi alityöllisyysalueille vuonna 1976 ja ohjelmien kustannussumma on tarkasteluksen korkein. Hankkeita kiirehditettiin yhtä paljon kuin otettiin ohjelman ulkopuoleltakin, mutta ne olivat suurempia kuin ulkopuoliset, ja kiirehdittyjen alkurahoitus oli edelleenkin alhaisempi kuin ulkopuolelta ohjelman otettujen hankkeiden. Kiireettämiä hankkeita otettiin lisätyöohjelmiin lähinnä vain pohjoisessa.

Laitoksen rahoitus väheni edelleen vuonna 1977 ja myös lisätyöohjelmia supistettiin työttömyyden lisääntymisestä huolimatta.



Hankekoko pieneni ja hankkeet olivat alityöllisyysalueella. Ulkopuolelta toimenpideohjelman otettujen hankkeiden kustannukset olivat 41 prosenttia kustannusarvioista. Eniten näitä hankkeita oli pohjoisen lisätyöohjelmissa. Kiirehdittyjä oli vain yksi hanke Keski-Suomen alueen ohjelmassa (3.7 mmk, 8,6 %).

Lisätyöohjelmien hankkeet oli aloitettu varsin pienellä ensimmäisen vuoden rahoituksella. Kiirehdityt hankkeet aloitettiin erittäin vähäisellä osuudella kun taas ulkopuolelta voimassaolevan toimenpideohjelman otetut hankkeet olivat saaneet huomattavasti enemmän rahaa; nämä hankkeet oli aloitettu vuoden alussa, kiirehdityt syksyllä. Se, miksi näin menetellään, vaatisi perehtymistä TPO:n ulkopuolelta otettujen hankkeiden perusteluihin. Ensimmäisen vuoden rahoitusosuus on alhainen ja työllisyysvaikutus jää vähäiseksi, mutta tulevien vuosien toiminta sitoutuu voimakkaasti.

Toiminta on ollut haitallista vuosina 1973-74, sillä vaikka työllistämisaikutus on ehkä siirtynyt vielä työttömyyskauteen, olivat ohjelmat erityisesti 1974 etelä-painotteisia ts. työllisyysvaikutus oli etelään suuntautuva. Ohjelmien hankkeiden jatkorahoitus, kun laitoksen rahoitus supistui, ohjelmoi pitkälle yhdessä muiden jo käynnissäolevien hankkeiden kanssa työttömyysvuosien toimintaa; lisäksi talousnousun aikana tr-indeksi kohosi eikä lisärahoituksella saatu suoritteita toivotussa määrässä. Voidaan väittää, että jos entiset jo käynnissä olevat hankkeet sitovat rahoituksen, ainoa keino saada uusia lainkaan mukaan on aloittaa ne lisätyöohjelmassa. Tällainen toiminta johtaa kierteseen: Aiemmat lisätyöohjelman hankkeet yhdessä kustannusnousun kanssa vievät työmäärärahat, uudet lisätyöohjelmissa aloitetut sitovat lisää jne. Toiminnan joustomahdollisuus menetetään. Sitoutumista vahvistaa se, että lisätyöohjelmissa (työllisyysrahoituksella) voidaan aloittaa hankkeita voimassaolevien toimintasuunnitelmien ulkopuolelta ja että työllisyysrahoituksen käyttöön ja kohdentamiseen voivat vaikuttaa tielaitoksen ulkopuoliset viranomaiset tai henkilöt ja että hankkeilla voi olla alimitoitettut kustannusarviot. Lisätyöohjelmat ovat ohjelman laajennuksia kierretilanteessa vain niille alueille, jotka voivat saada työllisyysvaroja: koko laajentunut ohjelma voidaan pitää käynnissä lisärahoituksen turvin. Työllisyystilanteiden vaihteluita ei voida ottaa huomioon.



Vuotta 1974 lukuunottamatta lisätyöohjelmat ovat suunnanneet voimakkaasti varoja alityöllisyysalueille; työllisyystyörahoitus, siis lisätyöohjelmat ovat pääosin kokonaispoikkeaman aiheuttajat. Toimenpideohjelmien ulkopuolisten hankkeiden esiintyminen selittää osin toimenpidelinjoista poikkeamista ja vahvistaa perusteita väitteelle piirin sisäisestä varojen kohdentumisen vinoutumisesta.

## 6.2 Työllisyysvaroin aloitettujen hankkeiden ominaisuuksien vertailu budjettivaroin aloitettuihin hankkeisiin

Työllisyysmäärärahat ovat voineet sitoa toimintaa myös niin, että on aloitettu työllisyyshanke suppeana, mutta toteutuksen aikana hanke on tahattomasti tai tahallisesti laajentunut. Tutkittiin kustannusarvioiden pitävyyttä.

Toinen syy alkuperäisen kustannusarvion alhaisuuteen toteutuneeseen nähden voi olla velvoitteen antamassa mahdollisuudessa piirin varojen maksimointiin: tehdään tietoisesti alimitoitettu kustannusarvio.

Työllisyyshankkeeksi sopivana pidetään lyhytkestoista, miestyövaltaisesti toteutettavaa hanketta. Hankkeista tutkittiin hankelaji ja toteutusajan pituus. Koska työllisyysvarojen käytöllä on ollut viime vuosina alueellinen painotus, selvitys tehdään suuralueittaisena. Analyysin tulosten arvioinnin helpottamiseksi tutkitaan varsinaisin tiemäärärahoihin aloitettujen hankkeiden vastaavat ominaisuudet.

Analyysissä tutkittiin kaikki vuonna 1977 päättyneet hankkeet. Lyhytkestoiset hankkeet on tällöin sekä suunniteltu että toteutettu niukentuneen rahoituksen aikana ja kustannusarvioiden voisi edellyttää sen vuoksi pitäneen. Väljemmän rahoituksen aikana tutkittuna tulokset voisivat olla toiset. Hankkeesta on etsitty alkuperäiset kustannusarviot, jotka on korotettu toteutumavuoden tasoon. Suuren ja pienen hankkeen rajana on pidetty 1.8 milj. markkaa.



Budjettivaroin aloitettujen hankkeiden yleisin muutos, kustannusarvion nousu, sijoittui 10-29 prosentin välille. Korostus oli tätäkin suurempiin nousuihin. Kustannusten laskut olivat taas harvinaisia. Etelä-Suomen 18 hankkeesta 15 oli 2-3 vuotisia ja kolme hyvin pitkäkestoisia. Keski- ja Pohjois-Suomen suuralueiden hankkeet olivat 3-5-vuotisia toteutusajaltaan. Etelä-Suomen hankkeissa oli myös kevyen liikenteen väylien rakentamis- ja liikenneturvallisuuden parantamishankkeita (ks. liite 6).

Työllisyysvaroin aloitettiin Etelä-Suomen suuralueen hankkeista runsas kolmannes ja alityöllisyysalueilla kaksikolmannesta (ks. liite 7).

Etelä-Suomen hankkeiden toteutusajat olivat pitkiä, selvästi pitempiä kuin budjettivaroin aloitetuilla hankkeilla ja hankelajeja oli rakentaminen ja suuntauksen parantaminen: hankkeet olivat pitkäaikaisia rakennushankkeita. Kustannusarviot ovat pitäneet hyvin.

Myös työllisyysvaroin aloitettujen hankkeiden yleisin muutos oli 10-29 prosentin nousu kustannusarvioon. Hajonta oli sen sijaan suurempaa: toisaalta Etelä-Suomen ja Keski-Suomen suuralueilla on kustannusarvioita supistettu suunnitellusta, toisaalta alityöllisyysalueilla on kustannusarvioin vähintään 50 prosenttia ylittäneitä hankkeita neljä ja miltei puolella niiden hankkeista on kustannusarvio noussut enemmän kuin kolmanneksella.

Keski-Suomen suuralueen hankkeista kustannusarvion enemmän kuin kolmanneksella ylittäneitä hankkeita oli seitsemän. Nämä olivat kestoiltaan nelivuotisia rakenteen parantamishankkeita. Kustannusarvion alittaneet tai hyvin siinä pysyneet hankkeet olivat parivuotisia tai sitten hyvin pitkiä hankkeita. Selvää eroa hankkeiden kestoissa ei ole eri rahoitustavoilla aloitettujen hankkeiden välillä.

Pohjois-Suomen suuralueella kustannusarvioiden ylitykset olivat korkeita: puolella hankkeista on kustannusarvio noussut enemmän kuin kolmanneksen. Nämä hankkeet olivat 3 vuotta kestäneitä rakenteen parantamishankkeita. Eri rahoitustavoilla aloitettujen hankkeiden kestossa ei ole selvää eroa.



Työllisyysmäärärahoihin aloitettuja hankkeita oli alityöllisyysalueilla paljon enemmän kuin budjettirahoituksella aloitettuja. Hankkeet eivät toteutusajaltaan olleet eroavia. Työllisyysvaroin aloitettujen kustannusarviot ylitettiin alityöllisyysalueilla selvästi ja ylitykset olivat korkeampia kuin budjettivaroin aloitettujen hankkeiden kustannusarvioilla.

Pieniä hankkeita valmistui 13 kappaletta. Niistä neljä oli Etelä-Suomen suuralueella ja ne olivat budjettirahoituksella aloitettuja. Alityöllisyysalueiden pienet hankkeet olivat yhtä lukuunottamatta työllisyysvaroin aloitettuja. Pienet hankkeet olivat kaksi- kolmevuotisia. Etelän ja pohjoisen hankkeissa nousivat kustannusarviot näissäkkin hankkeissa jopa 200-300 prosenttia, mutta Keski-Suomen suuralueen hankkeet pysyivät erittäin hyvin kustannusarviossa.

Eniten kustannusarvioiden ylityksiä suurilla hankkeilla oli 3-5 vuotta kestävissä hankkeissa. Osa ylityksistä voisi selittyä sillä, että reaalirahoituksen laskun ja toiminnan sitoutumisen vuoksi hankkeiden toteutusajat pitenivät ja yleiskustannukset nousivat.

Alityöllisyysalueilla voidaan katsoa asetettujen hypoteesien pitävän paikkansa varsinkin kun otetaan huomioon supistunut reaali-rahoitus. Kustannusarvioiden nousu tai hankkeiden laajentuminen sitovat toimintaa: jatkorahoituksen järjestäminen kaventaa TVH:n mahdollisuuksia rajata rahoitusta ja vaikuttaa valvovana viranomaisena sekä vähentää mahdollisuuksia aloittaa ja kohdentaa uusia hankkeita työttömyyskausina.

Lisätyöohjelmat ovat laajentaneet alueen työohjelmaa, sillä osa hankkeista on otettu TPO:n ulkopuolelta. Suurin osa hankkeista oli piirien budjettiehdotuksesta pudotettuja. Määrärahat saattoivat mennä jo käynnissä olevien jatkorahoitukseen ja uudet hankkeet oli aloitettava työllisyysmäärärahoilla.

TVL:n toiminnassa on nähtävissä sitoutuneisuutta. Ulkopuolelta TPO:n otetut hankkeet aiheuttavat poikkeamia valittuihin toimintalinjoihin: ne laajentavat ohjelmaa silloin, kun lisärahoitusmahdollisuus on olemassa ja syrjäyttävät jonkun muun hankkeen ellei



lisävaroja saada. Ellei lisärahoitus kata koko kustannusarviota, on varoja otettava muilta hankkeilta ja niiden toteuttaminen hidastuu.

Työllisyysrahoituksen määrää ei tiedetä varmuudella ennakoida. Sen vuoksi lisätyöohjelmat on laadittava nopeasti, vaikkakin käytäntöön on jo totuttu, onhan lisätyöohjelmista tullut instituutio. On käynyt niinkin, että ohjelma on hyväksytty vasta toteutuksen aikana. Toiminnan suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys kärsivät: suunnittelutyötä on nopeutettava, resurssien käytön tasaus ei onnistu, on hukkasuunnittelua (TPO ei ole vuosisuunnitelman lähtötiedon antaja) sekä toiminnansuunnittelun että työnsuunnittelun sektoreilla, on epävarmuus rahoituksen järjestymisestä töiden aloitushetkeen asti tai epätietoisuus hankkeen jatkumisesta ja myös liikennetaloudellisia ja tieliikenteellisiä tekijöitä on vaikeampi ottaa huomioon. Erityisesti TPO:n ulkopuolelta tulleet hankkeet tuovat vaikeita muutoksia lähimpien vuosien suunnitelmiin, rahoitustarpeeseen ja rahoitushuoltoon sekä käytännön järjestelyihin hankkeilla. Uusi kohde sitoo suunnitteluhenkilöstöä ja suunnitelmavalmius pysyy heikkona. Vaikka saataisiin rahaa työttömyystilanteessa, ei ole valmiita suunnitelmia. Näiden hankkeiden aloitteen tekijöitä ovat laitoksen ulkopuoliset tahot: työvoimaviranomaiset, lähetystöt (piiritasolla tai ylemmällä hallintotasolla) ja laitoksen ulkopuoliset vaikuttajahahmot. Ellei työllisyysrahoitusjärjestelmää olisi, jäisi ulkopuoliset hankkeet lähinnä ns. pakkohankkeisiin.

Työllisyystilanne ja sen kehittyminen eivät ole ohjanneet määrärahojen kohdentamista vaan mieluumminkin alueiden aiempi työttömyys ja työllisyysrahoitus. Tämä johtaa vaaraan, että varaudutaan jo suunnitteluvaiheessa lisärahoitukseen; tehdään varjo-ohjelmia, joiden mukaan toimitaan.



## 7. TUTKIMUSTULOKSISTA JOHDETTUJA SUOSITUKSIA

Suhdannetyöttömyyttä on pyritty hoitamaan investointeja ajoittamalla ja vuosityöohjelman työvoimamääriä säätelemällä. Kausityöttömyyttä on tasattu työvoiman määriä koskevilla säännöksillä. Keinot eivät ole riittäneet, vaan on otettu käyttöön työllisyysrahoitusjärjestelmä, jonka avulla on 70-luvulla haluttu

- lievittää rakenteellista työttömyyttä
- tasoittaa työttömyyden alueellisia eroja
- hoitaa vaikeutuvaa kausityöttömyyttä ja
- lievittää suhdannetyöttömyyttä.

Rahoituksella on siis ohjattu työllisten määriä ja työllisten alueellista sijoittumista.

Kausityöttömyyden hoidosta syntyy tienrakentamisessa talvilisäkustannuksia ja työllistämisyrittäminen on johtanut myös lisätyöohjelmatarpeeseen. Vuosityöohjelman pitäminen suunnitellun laajuisena myös suhdannenousussa nopeasti nousevan kustannustason aikana johti lisätyöohjelmien välttämättömyyteen. Yritykset tasoittaa alueellisia työttömyyseroja ja lievittää rakennetyöttömyyttä ovat laajentaneet hankeohjelmia eikä varsinainen työllisyysohjelma ole riittänyt; rahoitus on ohjautunut perinteisille alityöllisyysalueille. Suhdannetyöttömyyden tasaamisessa ei ole onnistuttu 70-luvulla. Työllisyysmäärärahoja on käytetty myös talousnousun vuosina. Työt ovat lyhytkestoisia; niillä ei ratkaista alueellisen työttömyyden ongelmaa. Koska TVL:n työt kysyvät maa- ja vesirakennusalan ammattikuntaa koneineen, töillä on hyvin vähäinen vaikutus rakennetyöttömyyteen. Työttömien ammattirakenne ja määrä ovat sellaisia, että tietöillä ei enää pystytä hoitamaan yleistä työttömyyttä. Maa- ja vesirakentamisen konekapasiteettia on vajaakäytössä yli koko maan lama-aikoina.

Työllisyysmäärärahojen käytön kohteet, työttömyyden lajit, joihin halutaan vaikuttaa, ja eri säännökset, joilla pyritään työllistämään, ovat niin moninaiset, että on mahdotonta luoda nykyisestä järjestelmästä johdettua työlinjan ja työlinjalla työllistetyn käsittelyä.



Vuosityöohjelma on työvirastoja sitova. Reaalirahoituksen laskutilanteessa tämä johti siihen, että kustannusnousua kompensoitiin työllisyysmäärärahoilla. Miestyökuukauden hinnan avulla arvioidut vuosityöohjelman työvoimamäärät voivat olla yliarvioituja ja tämä johtaa lisärahoitustarpeeseen. Työvoimaministeriö antaa vuosityöohjelman työvoimamäärien suositukset yksittäisen työviraston tulo- ja menoarviomäärärahan kehityksestä irrallaan. Myös tämä seikka johtaa lisärahoitustarpeeseen. Vuosityöohjelman vahvistamisvaiheessa saatetaan vielä muuttaa määrärahojen käytön kausipainotusta tai vaihtaa hankkeita.

Muutokset vaikeuttavat hanketason toimintaa; ne vaikeuttavat hankkeiden toteuttamista, aiheuttavat lisätyötä ja lisäkustannuksia. Lisätyöohjelmat aiheuttavat muutoksia sekä toiminnan- että työnsuunnitteluun ja ohjelmissa saatava rahoitus tulee viime hetkessä ja vähissä erissä. Toiminta sitoutuu voimakkaasti. Työllisyysrahoitusjärjestelmä antaa kaikille osapuolille, niin TVH:lle ja tie- ja vesirakennuspiireille kuin laitoksen ulkopuolisille viranomaisille tai vaikuttajahahmoille manipulointimahdollisuuden.

Vuosikymmenien takainen lyhytjänteinen rahoitusjärjestelmä ei enää sovellu uusiin toiminnansuunnittelu- ja tavoitebudjetointijärjestelmiin. Rahoitus muuttaa toimintaa ja sitoo sitä niin, että toimintaa ei voi supistaa tai laajentaa työllisyystilanteen mukaan. Vuosityöohjelma nykymuodossaan, sen sitovuus, sisältö ja laadintaprosessi, on vanhentunut.

Mitä voitaisiin tehdä, jotta toiminnan äkillisistä muutoksista ja toiminnan jouston menettämisestä voitaisiin päästä? Miten estettäisiin lisätyöohjelma-automaatin syntyminen ja voitaisiin irrottaa lyhytjänteisestä rahoituksesta ja ylimääräisistä kustannuksista?

Työvirastojen vuosityöohjelmaehdotusten yhdistely ja alueittainen työvoimamäärien vertailu on tehtävä jo huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa kuin vuosityöohjelman vahvistamisvaiheessa. Työohjelmien yhdistely tulisi tehdä jo aluetasolla esimerkiksi nykyisen vuosityöohjelmien tarkistusvaiheen neuvotteluprosessin tapaan ja sen asemasta.



Alueelliseen julkisen sektorin työohjelmien valmisteluun olisi saatava mukaan myös kuntataso; olisi oltava tiedot myös kuntien suurimmista rakennushankkeista.

Neuvottelujen ja ohjelmien yhteensovittelun tulisi tapahtua niin varhaisessa vaiheessa, että tiedot voidaan käyttää hyväksi työvirastojen tulo- ja menoarvioehdotuksissa. Esimerkiksi neuvottelut käytäisiin ennen alustavien vuosityöohjelmien laatimista. Eri työvirastojen työohjelmien yhdistäminen ja koko ohjelman alueittaisen työllistävyyden tarkastelu tehtäisiin jo tässä vaiheessa eikä vasta tarkistetuista työohjelmista.

Ajan mittaan menettely voi vaikuttaa niin, että syksyn valtioneuvoston budjettiehdotukseen ei tule suuria muutoksia. Toiminnan suunnittelu ja työnsuunnittelu ja tavoitebudjetointi saisivat enemmän aikaa, ja ne tuottaisivat vuosityöohjelman tarkistukseen realistisempia kustannus- ja työvoima-arvioita. Julkisen sektorin investointiohjelmien suunnittelu ei olisi vain seuraavan vuoden toiminnan suunnittelua, vaan keskipitkän aikavälin suunnittelun ensi vuodet hahmottuisivat nykyistä paremmin. Ne pystyisivät tuottamaan tietoa toisaalta valtiontalouden suunnitteluun ja toisaalta työviraston omaan 1-vuotissuunnitteluun.

Koska vuosityöohjelman työllistävyys tiedettäisiin jo alustavan ohjelman laatimisen jälkeen, voitaisiin työllistettävien määriä muuttaa (ohjelmaa laajentaa tai supistaa) jo laadintavaiheessa. Nykyinen työllisyystyö- ja lisätyöohjelmajärjestelmä voitaisiin lopettaa. Kuitenkin olisi hyväksyttävä se, että vuosityöohjelman työllistettyjen määrät ovat vain arvioita. Lain mukainen ehto kesä- ja talvikauden työvoimamäärien pysyttämisestä saman suuruisena on yhä vaikeampi toteuttaa; se on jo riittävä rajoite. Kuukausittaiset työvoimamäärien tiedot eivät ole tarkoituksenmukaisia. Sen sijaan työohjelmien tulisi sisältää päätöksentekijöille sopivassa muodossa esitettyä tiivistettyä informaatiota, joka ohjelmista puuttuu kokonaan.

Työllisyysmäärärahoista luopuminen ja siirtyminen sitovaan rahoitukseen toisi hyötyjä:

- suunnitelmat tehtäisiin huolellisemmin
- kustannusarviot olisivat pitävämpiä ja toiminta taloudellisempaa



- varmuus rahoituksesta muuttaisi suunnittelua ja toimintaa pitkäjänteisemmäksi
- viime hetken muutoksia ei tulisi suunnitelmiin; resurssien taseus onnistuisi paremmin
- ei ulkopuolelta TPO:n enää hankkeita
- suunnitelmavalmius paranisi ja työttömyystilanteessa olisi hankesuunnitelmia valmiina.

Jos edelleen halutaan käyttää tietöitä alueellisen ja rakenteellisen työttömyyden hoitamiseen, on tiemäärärahat ja työllisyysmäärärahat erotettava toisistaan, sillä ilman rahoituksen vinoutumista ja lisäkustannuksia näitä työttömyyden lajeja ei pystytä hoitamaan. Työllisyysmäärärahojen tehtävä on työllistääminen, ei tienpito. Jotta itse rahoitustavan epäkohdat voidaan poistaa, on näidenkin varojen tultava budjetin kautta ja määrärahoilla tulee olla hankekohtainen käyttösuunnitelma.

Jotta työllisyysmäärärahoituksen käytöstä voidaan luopua, on kustannustason nousun arvion oltava realistinen. Suunnittelua varten annettavien menokehysten on siirtymävaiheessa sisällettävä aiempien vuosien lisätyöohjelmien tuoma osuus.

Tie- ja vesirakennuslaitoksen rakentamistoiminnan tulevaisuuden työllistämistehtävä on suhdanteiden aiheuttamien vaihteluiden tasaaminen maa- ja vesirakennusalan ammattikunnan (konekapasiteetteineen) työtilaisuuksien osalta. On huomattava, että tämä ei tarkoita vain rakentamisen lisäämistä työttömyysaikana, vaan myös sen vähentämistä suhdanneaallon nousu- ja kattovaiheessa. Onnistuminen edellyttää kuitenkin ajatustottumusten muuttamista.

Nykyisin on totuttu ajattelemaan, että työllistämiseen sopivien hankkeiden pitää olla pieniä, miestyövaltaisesti toteutettavia hankkeita, jotta miestyöpaikkoja saadaan pienin kustannuksin eikä toiminta sitoudu. Koska työllistämistehtävä on vaihtunut ammattitaidottoman miestyövoiman työllistämisestä maa- ja vesirakennusalan ammattikunnan (koneineen) työtilaisuuksien tasaukseksi, ja muuta laitoksen ulkopuolista työvoimaa työllistetään vähän, olisi työllisyys Hankkeiden oltava suuria rakennushankkeita, jotta todellisia työllisyysvaikutuksia saataisiin luoduksi.



Nämä hankkeet ovat myös talvityöllistäviä. Koska suhdannenou-  
sussa toisaalta tienrakennuskustannukset nousevat, toisaalta  
työllisyysvaikutukset eivät ole niin määrääviä, hyvinä vuosina  
keskitytään tieliikenteellisesti tärkeiden, pienten ja miestyö-  
valtaisten tai huonosti työllistävien hankkeiden tekoon, jotta  
laitoksen oma pysyvä henkilöstö voidaan työllistää. Toiminnan  
joustomahdollisuus säilyy, sillä jatkorahoitus ei ole sitovaa.

Ajattelutavan muutos vaikuttaa rahoitustarpeeseen ja auttaa  
suhdanteita tasaavaa toimintapolitiikkaa: nousukautena toteu-  
tettavat pienet miestyövaltaiset kohteet ovat kustannusarviol-  
taan pienempiä eikä tienrakennuskustannusten nousu vaikuta nii-  
hin voimakkaasti: määrärahatarve laskee. Laman alkuvaiheessa  
aloitettujen suurempien hankkeiden kustannusarviot ovat korke-  
ampia, joten rahoitusta on nostettava.

Koska laman voimakkuutta ja pituutta on vaikea arvioida, saat-  
taisi jo käynnissäolevien hankkeiden nopeuttaminen ja lähiai-  
koina toteutettavaksi suunniteltavien hankkeiden aloittaminen  
antaa aikaa kehityksen seuraamiseen. Samaan aikaan nopeutetaan  
toimenpideohjelmassa olevien suurten hankkeiden suunnittelua ja  
laaditaan laajennettu ohjelma, joka käynnistetään, jos lamasta  
näyttää tulevan pidempiaikainen.

Edellytykset sille, että tie- ja vesirakennuslaitoksen töitä  
voidaan käyttää alar. suhdannevaihteluiden tasoittamiseen ilman  
haittavaikutuksia, ovat:

- jos tie- ja vesirakennuslaitos supistaa toimintaansa hyvässä  
työllisyystilanteessa, on tämä otettava huomioon pitemmän  
aikavälin rahoituksessa
- jotta rakentamisen lisääminen työttömyyskausina olisi mahdol-  
lista, on kehiteltävä julkisen sektorin suhdannetasausjärjes-  
telmä, jotta on olemassa varoja irroitettavaksi rakentamiseen  
laman aikana
- työvoimahallinto saa uuden tärkeän tehtävän: sen tulee tuottaa  
vuositason suunnittelutyötä ja työllisyysohjelmien käynnistä-  
mistä varten soveltuvaa työvoimapiirejä suppeampaa aluetta



- koskevaa tietoa työttömyyden kehittymisestä aloittain
- on hyväksyttävä, että hyvinä työllisyysaikoina tie- ja vesi-rakennulaitoksen hankevalikoima muuttuu, sillä rakentamista vähennetään ja suunnataan varat välttämättömiin, mutta ulko-puolisia vähän työllistäviin kohteisiin sekä kunnossapitoon, ja tämä johtanee työvoiman käytön kesäpainotteisuuteen
  - on lisäksi huomattava, että työttömyysaikana lisättyyn raken-tamiseen kuuluvat viimeistelytyöt ovat myös kesäpainotteisia.



TEIDEN TEKEMISMÄÄRÄRAHAT (käytetyt) MMK

Taulukko 1. Tienrakentamisen määrärahat 60- ja 70- luvulla,

VUOSI	Tr-ind. 230																	
	U	T	H	Ky	E-S	M	PK	Ku	KS	V	K-S	KP	O	Kn	L	P-S	TVH	YHT
1960	78	303	129	37	547	90	81	69	88	111	439		213		102	315	-	1301
61	67	215	134	65	481	85	74	70	95	113	437		178		106	284	-	1202
62	108	196	129	69	502	53	54	76	79	121	383		107	54	135	296	-	1181
63	129	192	151	89	561	64	59	98	91	82	394	41	97	48	108	294	-	1249
64	173	232	174	77	656	89	57	104	97	94	441	60	127	53	136	376	-	1473
1965	250	184	165	79	678	109	73	106	103	105	496	85	134	70	150	429	64	1677
66	240	117	160	86	603	92	81	100	123	118	514	80	107	63	177	427	42	1586
67	218	119	170	75	582	94	73	91	142	120	520	63	106	68	154	391	44	1537
68	204	142	171	88	605	102	87	87	152	136	564	72	134	74	175	455	50	1674
69	225	131	134	75	565	81	75	85	126	101	468	54	108	77	155	394	39	1466
1970	233	115	94	66	508	56	55	68	86	98	363	49	65	68	122	304	32	1207
71	232	101	106	80	519	59	64	68	86	116	393	57	83	75	133	348	34	1294
72	239	100	110	83	532	73	67	110	94	136	480	64	86	74	156	380	30	1422
73	238	90	110	71	509	66	63	98	83	123	433	73	76	85	146	380	31	1353
74	147	63	87	49	346	54	57	72	59	104	346	61	59	62	150	332	41	1055
1975	156	64	89	48	357	47	52	67	53	76	295	47	56	46	150	299	19	970
76	146	61	64	46	317	39	46	66	52	76	279	43	53	44	125	265	20	881
77	126	65	68	42	301	36	40	47	41	64	228	35	42	40	114	231	15	775

Yleisten teiden tekemisen (rak. + suunn.)työllisyysmäärärahat piireittäin  
1960-1977 tr-tasossa 230

					MMK														
1960					1965					1970					1975				
U-	38	2.4	2.3	20	53	58	16	5.9	3.8	12	2.3	2.4	1.7	0.1	11	14	11	8.4	
T	215	137	65	105	145	92	35	5.4	1.3	9.5	7	2	6.4	0.3	1	3.5	7	5.7	
H	42	34	18	28	65	67	26	2.7	1.4	7.4	1	2	15.4	5.8	3.5	9.8	4	4	
Ky	19	18	7	16	42	34	21	2.5	11.2	11	6.8	9	16	11	3.2	4.6	6.5	2.7	
M	65	60	18	33	49	50	25	1.6	6.4	17	7.6	7.6	27	13	9.5	9	13	8	
P-K	64	51	26	34	43	51	27	7.8	9	3	20	24	33	32	30	19	22	16	
Ku	56	47	26	45	66	69	48	4.5	8	6.5	13	10	64	40	34	30	33	24	
K-S	47	35	19	34	53	65	32	2.8	1	11	9	18	31	16	17	16	17	11	
V	85	71	49	41	52	70	40	10	2.6	9	12	22	51	10	25	15	16	8.6	
K-P	-	-	0.5	24	38	52	33	15	5.6	5	8	17	30	25	20	19	22	17	
O	97	87	59	58	92	100	41	20	9	7.5	6.8	24	35	25	27	28	29	16	
Kn	62	36	29	31	34	57	35	14	18	16	26	44	40	47	32	18	24	23	
L	75	62	48	63	93	111	82	45	32	47	43	50	87	52	63	77	68	61	
TVL	865	642	367	530	830	886	451	137	109	162	164	232	432	277	272	264	272	205	
Nimellisrahoituksena																			
TVL	186	140	82	121	200	223	122	38	32	51	58	91	188	137	170	198	231	191	



Taulukko 2. Toimenpideohjelmissa ja alustavissa toimintasuunnitelmissa suunnitellut sekä toteutuneet kustannukset TVL:ssa vuosina 1973-1978, tr-tasossa 214, MMK

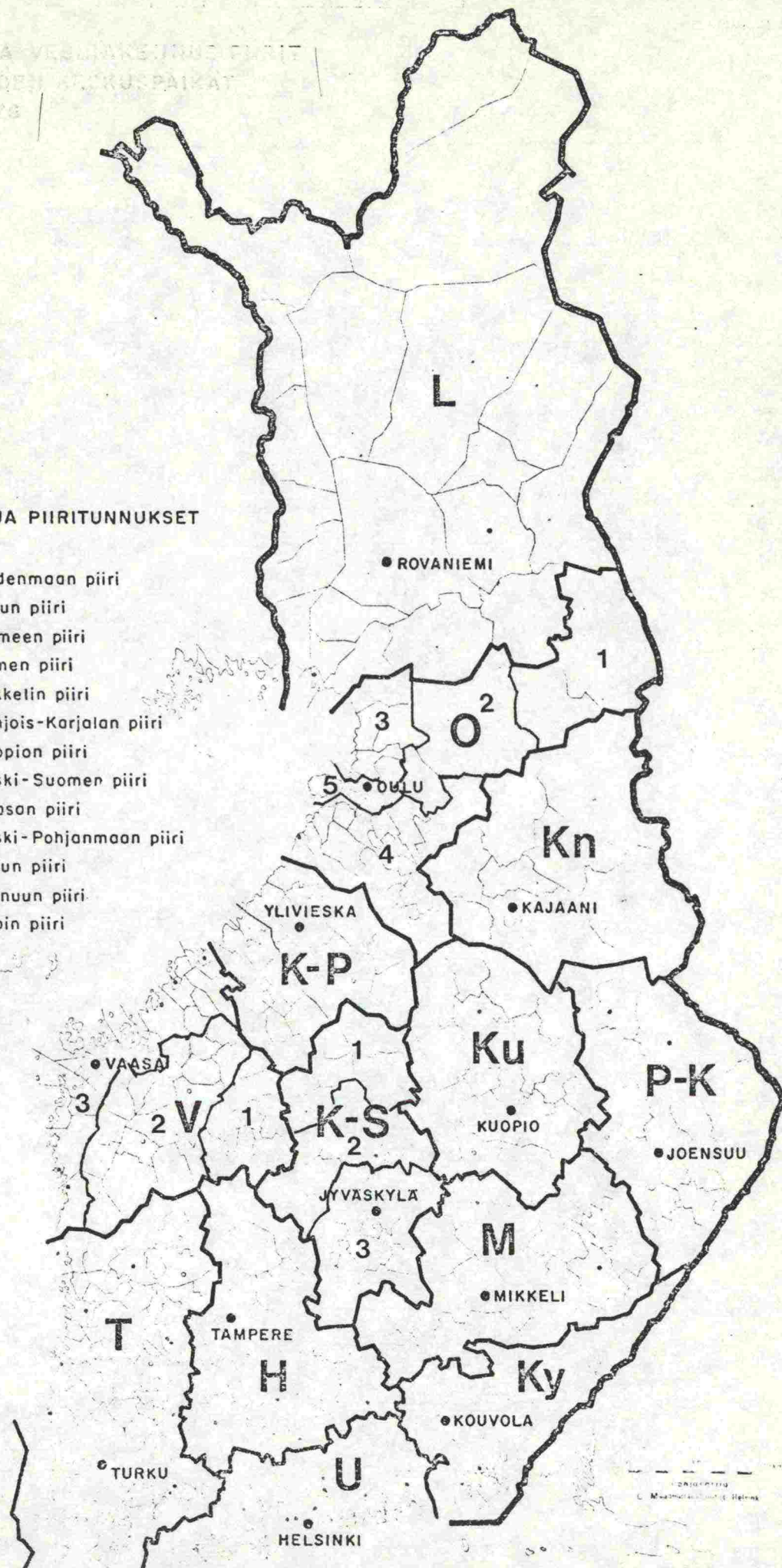
TVL	1973	1974	1975	1976	1977	1978
TFO	922	905	948	1194	767	776
ATS		930	956	826	662	576
Toteutuma	1195	954	840	791	692	694*
Ero TFO ja toteutuma	+273	+49	-107	-403	-71	-82
%	29.6	5.4	11.4	33.7	9.3	10.5
Ero ATS ja toteutuma		+24	-116	-35	+30	+118
%		2.5	12	4.3	4.5	20.5
Etelä-Suomen suuralue						
TFO	497	481	448	559	360	374
ATS		418	392	374	278	249
Toteutuma	488	358	338	297	275	263*
Ero TFO ja toteutuma	-9	-123	-110	-261	-85	-112
%	1.8	25.6	24.6	46.8	23.7	30
Ero ATS ja toteutuma	-	-60	-55	-76	-3	+13
%		14.3	14	20.4	1.1	5
Keski-Suomen suuralue						
TFO	256	260	275	354	226	229
ATS		284	305	251	197	174
Toteutuma	369	311	267	264	210	221*
Ero TFO ja toteutuma	+113	+51	-8	-90	-17	-8
%	44	19.6	3	25.4	7.4	3.4
Ero ATS ja toteutuma		+26	-39	+13	+13	+46
%		9.3	12.6	5	6.3	26.5
Pohjois-Suomen suuralue						
TFO	169	164	225	281	177	173
ATS		228	258	201	187	152
Toteutuma	338	285	236	229	208	211*
Ero TFO ja toteutuma	+169	+121	+11	-52	+31	+38
%	100	73.5	4.9	18.4	17.7	22
Ero ATS ja toteutuma		+58	-22	+28	+21	+59
%		25.4	8.6	14	11	39



PIIRIT JA PIIRITUNNUKSET  
1.4.1978

## PIIRIT JA PIIRITUNNUKSET

- U Uudenmaan piiri
- T Turun piiri
- H Hämeen piiri
- Ky Kymen piiri
- M Mikkelin piiri
- P-K Pohjois-Karjalan piiri
- Ku Kuopion piiri
- K-S Keski-Suomen piiri
- V Vaasan piiri
- K-P Keski-Pohjanmaan piiri
- O Oulun piiri
- Kn Kainuun piiri
- L Lapin piiri





Taulukko 3. Toimenpideryhmien väliset rahoituksen siirtymät eri suuralueilla vuosina 1973 - 1978.

Mmk

	Rakenta- misen osuus Toteutuma	Suunni- teltu osuus	Suuntauk- sen parant. osuus Toteutuma	Suunni- teltu osuus	Rakent. parantam. osuus Toteutuma	Suunni- teltu osuus	Kokonais- rahoituk- sen muutos %
1973							
E-S	-25	- 3	+20	- 1	+0.4	- 1	- 2
K-S	+10	+14	+39	+21	+11	+25	+44
1974							
TVL	-44	+15	+44	+10	+35	+10	+5.4
E-S	-45	-50	-15	-21	-26	-16	-26
K-S	-16	+12	+32	+12	+20	+12	+20
P-S	+17	+13	+27	+31	+41	+42	+74
1975							
TVL	-62	-41	- 7	-34	-42	-33	-11.4
E-S	-61	-64	-16	-28	-34	-19	-25
K-S	-15	- 2	+17	- 3	-10	- 3	- 3
P-S	+17	+1.5	- 7	+ 4	+1.5	+ 6	+ 5
1976							
TVL	-211	-159	-154	-134	-68	-140	-33.7
E-S	-166	-153	- 60	- 72	-54	- 54	-47
K-S	- 46	- 25	- 62	- 35	+11	- 38	-25
P-S	+ 1	- 8	- 32	- 20	-25	- 27	-18
1977							
TVL	- 47	- 24	- 67	- 28	+32	- 30	-19.3
E-S	- 54	- 46	- 40	- 31	- 6	- 23	-24
K-S	+ 3	- 2	- 34	- 9	+11	- 8	- 8
P-S	+ 3	+ 7	+ 7	+ 9	+27	+ 21	+18
1978							
TVL	- 56	- 28	- 37	- 29	- 2	- 38	-10.5
E-S	- 74	- 60	- 7	- 36	-49	- 34	-30
K-S	+ 5	- 1	- 18	- 4	+ 4	- 5	- 3
P-S	+ 14	+ 7	- 13	+ 11	+43	+ 26	+22

Suunniteltu osuus ilmaisee, miten saadun lisärahoituksen olisi pitänyt jakaantua eri toimenpide-ryhmille, jos lisärahoitus olisi suunnattu samoin osuuksin kuin alkuperäinen, suunniteltu rahoitus. Kun alueen kokonaisrahoitus on vähentynyt, suunniteltu osuus ilmaisee, paljonko eri toimenpideryhmien rahoitusta olisi pitänyt vähentää, jotta alkuperäiset suhteelliset osuudet olisivat jääneet ennalleen.



Taulukko 20. Lisätyöohjelmien laajuudet ja ohjelmien sitova vaikutus, suuralueittainen tarkastelu vuosina 1973 - 1977.

MMK, Tr-tasossa 230

1973	E-S	K-S	P-S	Yht.
Suurten hankkeiden kustannusarviot	29	73.6 (93)	126 (136)	228 (258)
1. vuoden rahoitusosuus, %	9.4	6.6 (5)	12.3 (11.3)	10 (9 %)
Hankkeita, kpl	2	9	16	27
<u>Kiirehdityt hankkeet</u>				
Kustannusarviot	-	35.8	22.8	58.6
1. vuoden rahoitusosuus, %		3.3	10	6
Hankkeita, kpl		3	4	7
<u>TPO:n ulkopuoliset hankkeet</u>				
Kustannusarviot	2.2	8.3	18.9	19.4
1. vuoden rahoitusosuus, %	86	12	15	19
Hankkeita, kpl	1	2	3	6
1974				
Suurten hankkeiden kustannusarviot	87.6	62	46	196
1. vuoden rahoitusosuus, %	5.6	14.6	17	11
Hankkeita, kpl	3	12	8	23
<u>TPO:n ulkopuoliset</u>				
Kustannusarviot	61	11.6	14.5	87
1. vuoden rahoitusosuus, %	3	23.6	19.8	8.7
Hankkeita, kpl	1	3	3	7
1975				
Suurten hankkeiden kustannusarviot	56	27.6	93	176
1. vuoden rahoitusosuus, %	8.7	12	16	13
Hankkeita, kpl	4	6	13	23
<u>TPO:n ulkopuoliset hankkeet</u>				
Kustannusarviot		5.3	15.6	21
1. vuoden rahoitusosuus, %		25	54	46.5
Hankkeita, kpl		2	6	8
1976				
Suurten hankkeiden kustannusarviot	47.5	76.5	130.9	255
1. vuoden rahoitusosuus, %	14.5	10	12	12
Hankkeita, kpl	4	12	21	37
<u>Kiirehdityt hankkeet</u>				
Kustannusarviot		3.7	26.9	30.5
1. vuoden rahoitusosuus, %		16	7.7	8.7
Hankkeita, kpl		1	4	5
<u>TPO:n ulkopuoliset</u>				
Kustannusarviot	5		13.7	18.6
1. vuoden rahoitusosuus, %	33		20.4	19
Hankkeita, kpl	1		5	5
1977				
Suurten hankkeiden kustannusarviot	2.1	44.7	68	115
1. vuoden rahoitusosuus, %	25	15	8	20
Hankkeita, kpl	1	9	10	20
<u>Kiirehdityt hankkeet</u>				
Kustannusarviot				
1. vuoden rahoitusosuus, %				
Hankkeita, kpl				
<u>TPO:n ulkopuoliset</u>				
Kustannusarviot	2.1	19	27.6	48.7
1. vuoden rahoitusosuus, %	25	5	12.6	11
Hankkeita, kpl	1	2	4	7



Taulukko 21. Tulo- ja menoarviorahoituksella aloitettujen, vuonna 1977 päättyneiden hankkeiden kustannusarvioiden muutokset.

Kust. arvion % - muutos suunnitellusta	E-S kpl	Hankelajit			Sil- lat	Ke- vytl.	K-S kpl	Hankelajit			P-S kpl	Hankelajit			Yht. kpl
		R	SP	RP				R	SP	RP		R	SP	RP	
laskenut yli 10 %	2	1*				1									2
noussut tai laskenut alle 10 %	3	1		1		1					1			1	4
noussut 10-29 %	7		1	3	1	2	3			3	1	1			11
30-39 %	4	1		1		2	1			1	1		1		6
50-99 %	1		1				2		1	1	1			1	4
100-149 %	1		1												1
Yht. kpl	18	3	3	5	1	6	6		1	5	4	1	1	2	28

\* ns.vankirahalla aloitettu

Kevytl. sisältää myös liikenneturv. kohteet

Lähde: Taloussuunnitelmat ja TPO:t 1970-74 - 1979-83 sekä piirien kortistot

Taulukko 22. Työllisyysrahoituksella aloitettujen, vuonna 1977 päättyneiden hankkeiden kustannusarvioiden muutokset.

Kust.arvion % - muutos suunnitellusta	E-S kpl	Hankelijat			Ke- vytl.	K-S kpl	Hankelajit			P-S kpl	Hankelajit			Yht. kpl
		R	SP				R	SP	RP		R	SP	RP	
laskenut yli 10 %	2	1	1			3	1	1	1					5
noussut tai laskenut alle 10 %	2	1			1	4	1	1	2	2			2	8
noussut 10-29 %	2	1	1			4	1	1	2	4	1	2	1	10
30-49 %	1		1			4			4	1	1			6
50-99 %						2		1	1	4		1	3	6
100-149 %	-					-				-				-
150-199 %						1			1	1			1	2
Yht. kpl	7	3	3		1	18	3	4	11	12	2	3	7	37

Lähde: TPO 1973-74 - 1979-83

Taloussuunnitelmat 1970-1971 ja 1972-76

Piirien kortistot



187906983K-VAPK